

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA - UFSC  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS - CCJ  
DEPARTAMENTO DE DIREITO**

**TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES PÚBLICAS À LUZ DA LEI DE ACESSO  
À INFORMAÇÃO: UM ESTUDO *SURVEY* EM CÂMARAS MUNICIPAIS  
BRASILEIRAS**

**RODRIGO GONDIN DE ANDRADE**

**Florianópolis, SC  
2014**



**RODRIGO GONDIN DE ANDRADE**

**TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES PÚBLICAS À LUZ DA LEI DE ACESSO  
À INFORMAÇÃO: UM ESTUDO *SURVEY* EM CÂMARAS MUNICIPAIS  
BRASILEIRAS**

Trabalho de Conclusão de Curso  
apresentado à banca examinadora da  
Universidade Federal do Estado de Santa  
Catarina, como requisito à obtenção do  
título de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. Aires José Rover.

**Florianópolis, SC  
2014**

**Ficha de identificação da obra elaborada pelo autor,  
através do Programa de Geração Automática da Biblioteca Universitária da UFSC.**

Andrade, Rodrigo Gondin

Transparência das informações públicas à luz da lei de acesso à  
informação: um estudo *survey* em câmaras municipais brasileiras /  
Rodrigo Gondin de Andrade; orientador, Aires José Rover -  
Florianópolis, SC, 2014.  
110 p.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) -  
Universidade Federal de Santa Catarina, Centro de Ciências Jurídicas.  
Graduação em Direito.

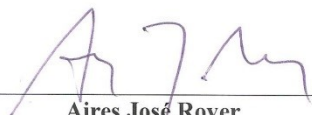
1. Direito. 2. Lei de Acesso à Informação. 3.  
Transparência. 4. Legislativo. 5. Portais eletrônicos. I.  
José Rover, Aires. II. Universidade Federal de Santa  
Catarina. Graduação em Direito. III. Título.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA  
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS  
COLEGIADO DO CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO


TERMO DE APROVAÇÃO

O presente Trabalho de Conclusão de Curso, intitulado "**Transparência das informações públicas à luz da lei de acesso à informação: um estudo Survey de Câmaras Municipais Brasileiras**", elaborado pelo(a) acadêmico(a) **Rodrigo Gondin de Andrade**, defendido em **03/12/2014** e aprovado pela Banca Examinadora composta pelos membros abaixo assinados, obteve aprovação com nota 10 (dez), cumprindo o requisito legal previsto no art. 10 da Resolução nº 09/2004/CES/CNE, regulamentado pela Universidade Federal de Santa Catarina, através da Resolução nº 01/CCGD/CCJ/2014.

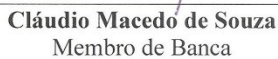
Florianópolis, 3 de Dezembro de 2014



**Aires José Rover**  
Professor(a) Orientador(a)



**Luiz Otávio Pimentel**  
Membro de Banca



**Cláudio Macedo de Souza**  
Membro de Banca

## **AGRADECIMENTOS**

Dedico os agradecimentos, especialmente, à minha mãe Antônia por sempre apoiar meus sonhos, meu pai Fernando por seus conselhos, à avó Noêmia por toda atenção e carinho empreendidos à minha pessoa. Meus irmãos Renato e Rafael por sempre se fazerem presentes.

À minha companheira de vida e de estudos Yalle, por acreditar em mim e estar sempre ao meu lado dando suporte e apoio aos meus sonhos e objetivos.

Agradeço a inestimável contribuição de grandes amigos que sempre estão ao meu lado na tarefa de transformar sonhos em realidade: Diego Piazza, Daniel Cardoso, Guilherme Pereima, Felipe Galvani e todos que aqui não pude listar em razão do espaço.

Agradeço em especial ao Professor e Orientador Aires José Rover pelo seu auxílio. A construção dessa pesquisa em grande parte é fruto do seu conhecimento e dedicação.

Aos professores Claudio Macedo de Souza, Luiz Otávio Pimentel e à professora Paloma Maria Santos pelo aceite de comporem a banca examinadora.

À Universidade Federal de Santa Catarina e aos professores que de alguma maneira contribuíram para a minha formação pessoal e acadêmica.

Por último, agradeço principalmente a Deus, por toda luz e força dirigidas à minha pessoa.

“A informação é o oxigênio da  
democracia” (Artigo 19) .

## RESUMO

O estudo investigou a transparência de Câmaras Municipais à luz da Lei de Acesso à Informação, a partir de evidências empíricas dos maiores municípios brasileiros. Para tanto, foi formulada a seguinte questão problema: Em que medida os portais eletrônicos de Câmaras localizadas em municípios brasileiros com população superior a duzentos mil habitantes promovem construção da transparência à luz da Lei de Acesso à Informação? Trata-se de uma pesquisa descritiva, realizada por meio de um estudo *survey*, com abordagem predominantemente qualitativa. O objetivo foi verificar se os portais eletrônicos atendem ou não as exigências da Lei de Acesso à Informação e se existem ferramentas *web* além das previstas na lei que ampliam a transparência das informações públicas. Os dados foram coletados mediante observações nos portais eletrônicos e registrados com auxílio de um protocolo de observação (modelo de análise) composto por 18 indicadores de transparência. A investigação dos portais revela que a maioria deles atende parcialmente aos indicadores de instrumentos de transparência das informações públicas. Os resultados apontados na pesquisa refletem, de modo geral, a necessidade de uma redefinição das práticas de gestão da informação nesses legislativos e do desenvolvimento de uma cultura organizacional mais voltada para princípios como transparência e participação. Nesse contexto, é relevante destacar as possibilidades e os impactos das tecnologias de informação e comunicação como instrumentos para ampliar a transparência das informações de interesse social e garantir o direito de acesso previsto na Constituição Federal e regulamentado na Lei de Acesso à Informação. Coordenar estratégias e ações para aumentar o acesso e interação no mundo virtual e promover a responsabilização dos agentes públicos que violarem os dispositivos da LAI são condições básicas para a construção de meios de *accountability* efetivos na sociedade.

**Palavras-chave:** Lei de Acesso à Informação. Transparência. Legislativo. Portais eletrônicos.



## LISTA DE TABELAS

*Tabela 1- Municípios com população residente superior a duzentas mil pessoas, em ordem decrescente de população residente e endereço dos portais eletrônicos* \_\_\_\_\_ 63

*Tabela 2 - Indicadores de transparência restritos às exigências legais presentes nos portais eletrônicos* \_\_\_\_\_ 72

*Tabela 3 - Indicadores de transparência não restritos às exigências legais presentes nos portais eletrônicos* \_\_\_\_\_ 81

## LISTA DE QUADROS

<i>Quadro 1- Dimensões de accountability</i>	38
<i>Quadro 2- Indicadores de instrumentos de transparência</i>	69
<i>Quadro 3- Modelo de análise</i>	71
<i>Quadro 4 - Síntese da capacidade de transparência dos portais eletrônicos</i>	87
<i>Quadro 5 - Relação quantitativa e em percentuais da capacidade dos portais legislativos</i>	93
<i>Quadro 6- Relevância, recomendações e ações 1</i>	95
<i>Quadro 7 - Relevância, recomendações e ações 2</i>	96
<i>Quadro 8 - Relevância, recomendações e ações 3</i>	97
<i>Quadro 9 - Relevância, recomendações e ações 4</i>	98

## LISTA DE ABREVIATURAS

<b>INSS</b>	Instituto Nacional do Seguro Social
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>LRF</b>	Lei de Responsabilidade Fiscal
<b>LAI</b>	Lei de Acesso à Informação
<b>NSP</b>	Novo Serviço Público
<b>TICs</b>	Tecnologias de Informação e Comunicação
<b>PL</b>	Projeto de Lei
<b>CCJ</b>	Comissão de Constituição e Justiça
<b>CCT</b>	Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática
<b>DDH</b>	Comissão de Direitos Humanos
<b>CRE</b>	Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional
<b>CTASP</b>	Comissão de Trabalho, de Administração e de Serviço Público
<b>ONGs</b>	Organizações Não Governamentais
<b>FOIA</b>	<i>Freedom of Information Act</i>
<b>Abraji</b>	Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo
<b>CGU</b>	Controladoria Geral da União
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>13</b>
<b>2 O DIREITO DE ACESSO ÀS INFORMAÇÕES: CONTEXTO HISTÓRICO</b>	<b>19</b>
2.1 Institucionalização da Lei 12.527 de 2011 (LAI)	21
2.1.1 Influências internacionais e o processo de institucionalização da LAI	23
2.1.2 Influências da sociedade civil brasileira e o processo de institucionalização da LAI	25
2.2 Desafios para a consolidação da LAI	27
2.2.1 Promover a máxima divulgação	28
2.2.2 Publicação de informações essenciais	29
2.2.3 A ausência de um órgão governamental central	29
2.3 <i>Accountability</i>	30
<b>3 TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES PÚBLICAS</b>	<b>39</b>
3.1 O modelo do Novo Serviço Público e a construção de <i>accountability</i>	42
3.2 Do governo eletrônico ao legislativo eletrônico	47
3.3 Portais eletrônicos como instrumento de transparência	56
<b>4 METODOLOGIA DA PESQUISA</b>	<b>61</b>
4.1 Classificação da pesquisa	61
4.2 População	62
4.3 Técnicas de coleta e análise dos dados	67
4.4 Modelo de análise	68
<b>5 RESULTADOS E ANÁLISE DA PESQUISA EMPÍRICA</b>	<b>71</b>
5.1 Análise dos indicadores de transparência restritos às exigências legais	72
5.2 Análise dos indicadores de transparência não restritos às exigências legais	80
5.3 Classificação de transparência dos portais das maiores Câmaras Municipais brasileiras	87
4.4 Recomendações para ampliar a transparência das Câmaras Municipais investigadas	94
<b>6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES</b>	<b>99</b>
5.1 Conclusões	99
5.2 Recomendações para o desenvolvimento de pesquisas futuras	101
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>103</b>



## 1 INTRODUÇÃO

O processo de institucionalização do direito de acesso à informação no Brasil iniciou somente após a redemocratização do país, após longos anos de ditadura militar (1964-1985). Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 são estabelecidas as bases jurídicas do direito de acesso à informação, o que abriu espaço para o surgimento de importantes leis específicas de transparência pública.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) de 2000, a Lei da Transparência de 2009, a Lei de Acesso à Informação (LAI) em vigor desde maio de 2012 e o Decreto 7.724 de 2012, surgiram como respostas às demandas e pressões da sociedade para a consolidação da transparência das informações públicas no Brasil. Estes institutos jurídicos têm como princípio basilar o direito de acesso às informações do Estado pela sociedade em todos os seus órgãos e poderes, o que exige uma dinâmica de adequação estratégica e cultural nas organizações da administração pública para implementá-las (DENHARDT, 2012).

Entre os desafios para a eficácia das leis de acesso está o uso obrigatório de meios eletrônicos, comumente operacionalizados na internet por meio de portais eletrônicos, para a divulgação de um conjunto de informações consideradas essenciais à sociedade, com o objetivo de institucionalizar a “cultura de acesso” na administração pública. Isto significa que agora cumpre ao Estado a responsabilidade de disponibilizar virtualmente informações de interesse social de forma atualizada, objetiva e compreensível independentemente de requisições (MENDEL, 2009; JORDÃO, 2011).

Diante das dificuldades que existem na gestão da informação e da complexa questão do engajamento social no campo das políticas públicas, as tecnologias de informação e comunicação (TICs) têm sua importância cada vez mais destacada pelo potencial que oferecem para o acesso instantâneo às informações e interação virtual dos indivíduos em redes. Essas potencialidades parecem ser uma estratégia para aumentar a eficiência e a transparência da administração pública no Brasil e efetivar o direito de acesso à informação ao cidadão (FOUNTAIN, 2001; ZUGMAN, 2006; ROVER e MEZZAROBBA, 2012). Está em evidência no Brasil a necessidade de ser desenvolvido um modelo de gestão capaz de dar efetividade às leis no mundo fático e construir possibilidades de participação social e de controle das ações e dos gastos públicos (BOBBIO, 2003; DENHARDT, 2012).

A consolidação da “cultura do acesso” na gestão das organizações públicas exige cada vez mais a utilização de instrumentos de governo eletrônico, isto é, fazer uso da internet e das modernas tecnologias da informação para ampliar os serviços e disseminar instantaneamente

as informações públicas. Esses instrumentos, conforme Vaz (2002), também possibilitam a promoção de espaços virtuais como instrumento de debate e de mobilizações de respostas.

A influência e importância das contribuições possibilitadas pelas TICs à administração pública podem ser compreendidas na criação de processos que facilitam e ampliam a transparência das informações sobre os atos e gastos dos atores públicos, inibindo práticas clientelistas e de corrupção (SANTOS, BERNARDES e ROVER, 2012). Nesse contexto, é relevante destacar as possibilidades e os impactos dos portais eletrônicos como instrumentos para garantir acesso às contas públicas, contratos administrativos celebrados, editais de licitações, aos fornecedores de serviços e produtos, estrutura organizacional, horário de funcionamento, contatos, endereços e etc.

O direito à informação como regra é uma condição mínima necessária para possibilitar o engajamento social na vida política, isto é, cidadãos mais conscientes dos seus direitos e deveres tendem a serem mais proativos e comprometidos ao lado do governo, atuando como coprodutores e fiscais das ações públicas. Possibilitar e desenvolver esse engajamento da sociedade no mundo político é um processo multidirecional que exige das organizações públicas práticas administrativas cada vez mais transparentes e abertas à participação (DENHARDT, 2012).

Buscar entender o papel da sociedade no processo de surgimento da LAI, analisar o funcionamento das instituições após a vigência da lei, verificar a influência das TICs como ferramenta de transparência e conhecer métricas e modelos de avaliação ou monitoramento da qualidade e capacidade de construção de transparência são assuntos tratados nesta pesquisa. A proposta do estudo consistiu em uma investigação da transparência das informações públicas de Câmaras Municipais brasileiras por meio de portais eletrônicos, especialmente, por considerar competência primária do Poder Legislativo que os seus órgãos estejam adequados às legislações que devem fiscalizar. Assim, o estudo verificou se as Câmaras Municipais - que além de fiscalizarem, editam e promulgam leis - estão de acordo ou não com a Lei de Acesso à informação. Para tanto, foi formulada a seguinte questão problema:

Em que medida os portais eletrônicos de Câmaras localizadas em municípios brasileiros com população superior a duzentos mil habitantes promovem construção da transparência à luz da Lei de Acesso à Informação?

Para responder o problema de pesquisa, elencou-se como objetivo geral verificar em que medida os portais eletrônicos de Câmaras Municipais localizadas em cidades brasileiras com população superior a duzentos mil habitantes promovem construção da transparência à

luz da Lei de Acesso à Informação. Quanto aos objetivos específicos, a pesquisa definiu os seguintes:

- Verificar se os portais eletrônicos de Câmaras Municipais brasileiras atendem as exigências legais de transparência da informação;
- Verificar nos portais eletrônicos instrumentos de transparência não restritos às exigências legais da Lei de Acesso à Informação;
- Propor um modelo de análise para verificar a capacidade dos portais eletrônicos das Câmaras Municipais em termos de construção de transparência.

Foi adotado como critério para delimitar o objeto de estudo os portais eletrônicos de municípios brasileiros com população superior a duzentos mil habitantes, em razão do pressuposto de que as cidades com maior porte populacional possuem melhores condições técnicas e recursos financeiros para o desenvolvimento e estruturação de portais eletrônicos mais funcionais e transparentes. Pressupõe-se, ainda, que quanto maior a população, maior é a necessidade desse instrumento na comunicação entre governo e sociedade, pois o contato com os parlamentares em cidades maiores é mais digital do que presencial, e as informações que seriam apresentadas aos cidadãos presencialmente, passam a ser veiculadas nos portais eletrônicos, constituindo o meio virtual canal indispensável para coletar sugestões, realizar debates, prestar contas e responder dúvidas (PINHO e RAUPP, 2013).

Ademais, autores como Styles e Tennyson (2007) consideram que municípios maiores e mais populosos publicam maiores quantidades de informações da gestão municipal à sociedade, devido a uma maior influência e pressão social para a prestação de contas dos atos e escolhas da administração pública. Outro motivo decorre de determinação imposta pela Lei de Acesso à Informação, que obriga todos os municípios com porte populacional superior a 10 mil habitantes utilizarem a rede mundial de computadores (internet) como meio de comunicação e divulgação de informações (BRASIL, 2011).

O foco dirigido à esfera do Poder Legislativo municipal presente nesta pesquisa busca destacar a importância dos municípios na organização político-administrativa brasileira e a relevância das potencialidades do governo eletrônico para o aperfeiçoamento dessas instituições. Isto é, promover o uso de TICs como instrumentos de gestão para a transparência das informações de interesse público, engajamento dos cidadãos na vida política e prestação de serviços *online* no âmbito do legislativo (FOUNTAIN, 2001; DENHARDT, 2007; ROVER, MEZZAROBBA, SANTOS et al., 2012).



Outra razão para o direcionamento à esfera do legislativo municipal decorre da escassez de estudos nessa área e da importância das Câmaras Municipais em uma democracia e federação como o Brasil (RAUPP, 2011). Esta forma de Estado foi adotada pela Constituição Federal de 1988 e configurou uma descentralização territorial, integrando em um mesmo território, distintos centros de poder político. Há o poder central representado pela figura da União, os poderes regionais atribuídos aos Estados e poderes locais dos municípios, além, do Distrito Federal que acumula os poderes regional e local (ALEXANDRINO e PAULO, 2010; MEIRELLES, 1988).

O federalismo brasileiro é historicamente caracterizado por uma oscilação, sendo ora mais centralizado e ora mais descentralizado, até a promulgação da Constituição Federal de 1988, quando foi conferida maior autonomia aos entes federados, incluindo e qualificando pela primeira vez o município como ente federativo autônomo. São unidades territoriais com personalidade jurídica de direito público e autonomia política, cada qual com sua Lei Orgânica (MEIRELLES, 1988).

Não obstante, cabe dizer que o controle e poder da União em relação aos Estados e municípios brasileiros ainda são muito concentrados. Contudo, é expressivo o papel das Câmaras Municipais para o fomento de um modelo de governo menos centralizado e mais transparente, tendo em vista, que o Poder Legislativo do município resta próximo da realidade local e é incumbido da responsabilidade de editar normas para a regulação da vida social e para fiscalizar e dar transparência à gestão administrativa do poder executivo municipal (MEIRELLES, 1988). A função municipal de controle e fiscalização é matéria do art. 29, XI, e art. 31 da Constituição Federal de 1988:

Art. 29. O Município reger-se-á por lei orgânica, votada em dois turnos, com o interstício mínimo de dez dias, e aprovada por dois terços dos membros da Câmara Municipal, que a promulgará, atendidos os princípios estabelecidos nesta constituição, na constituição do respectivo Estado e os seguintes preceitos:

(...)

XI - organização das funções legislativas e fiscalizadoras da Câmara Municipal;

(...)

Art. 31. A fiscalização do Município será exercida pelo Poder Legislativo municipal, mediante controle externo, e pelos sistemas de controle interno do Poder Executivo municipal, na forma da lei.

§ 1º - O controle externo da Câmara Municipal será exercido com o auxílio dos Tribunais de Contas dos Estados ou do Município ou dos Conselhos ou Tribunais de Contas dos Municípios, onde houver.

§ 2º - O parecer prévio, emitido pelo órgão competente, sobre as contas que o Prefeito deve anualmente prestar, só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal.

O Poder Legislativo municipal deve estabelecer as normas gerais e traçar diretrizes para balizar as ações do executivo municipal, mas, no contexto brasileiro os municípios na prática não dispõem desse poder de comando e de controle sobre as ações e diretrizes definidas pelo Poder Executivo (ZANELLA e ONHATE, 2006).

No entendimento de Joffre Neto (2003), há uma confusão das atribuições dos vereadores com relação às funções do prefeito, isto é, de um lado, o executivo é obrigado a recorrer às atribuições específicas do legislativo para a aprovação de leis – administrativas, autorizativas e orçamentárias – enquanto os vereadores almejam atuar com atribuições próprias do executivo para realizar obras e conseguir cargos comissionados. Isso exige uma aproximação do legislativo local ao lado do prefeito para um jogo de troca de favores, uma espécie de corporativismo entre os poderes legislativo e executivo. É a busca de colaboração entre vereadores e prefeito, sendo o executivo um poder equipotente e o legislativo um poder subserviente.

Os vereadores são constantemente confrontados com uma escolha, que confere a dinâmica relacional entre os poderes executivo e legislativo: apoiar o prefeito e obter maior apoio para os seus interesses e objetivos, ou ser oposição e ter sua capacidade de atendimento cerceada (LOPEZ, 2004). Contexto esse que “configura uma especificidade do governo local brasileiro: um executivo forte e um legislativo fraco” (RAUPP, 2011, p.39).

A organização dos municípios no Brasil, segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE)<sup>1</sup>, conta atualmente com cinco mil quinhentos e setenta municípios, depois de instalados cinco novos municípios no ano de 2013. Os municípios são de um modo geral, caracterizados como de pequeno porte e baixa população, contando com apenas quarenta municípios com mais de quinhentos mil habitantes, sendo que quinze destes apresentaram população superior a um milhão de habitantes (JOFFRE NETO, 2003).

Este cenário oportuniza a realização de pesquisas com o objetivo de analisar a dimensão transparência no âmbito do Poder Legislativo municipal à luz da Lei de Acesso à Informação. Espera-se como resultado de pesquisas dessa natureza, a produção de informações e comparações de relevância que contribuam com o debate acadêmico e o fomento da “cultura do acesso” na gestão pública. A transparência das informações públicas e

---

<sup>1</sup>Disponível em: <<http://saladeimprensa.ibge.gov.br/noticias?view=noticia&id=1&busca=1&idnoticia=2415>>. Acesso em: 10 fev. 2014.

o controle social consistem em temas complexos e relacionados, sendo condição essencial para o desenvolvimento do controle social o acesso às informações de interesse coletivo. A articulação de novas redes e maneiras de comunicação entre governo e sociedade depende da transparência das informações, condições essenciais para a construção de *accountability* (FOUNTAIN, 2001; DENHARDT, 2012).

O desenvolvimento de projetos de governo eletrônico como canal de comunicação e prestação de serviços à sociedade é um caminho para potencializar a articulação de redes entre governo e sociedade em um Estado democrático (FOUNTAIN, 2001). As TICs cumprem papel fundamental ao possibilitarem a construção do Estado Virtual (*Virtual State*), o surgimento de novos arranjos de relacionamento entre governo e sociedade, onde as ações políticas e os gastos públicos se fazem mais claros (FOUNTAIN, 2001). Quando os próprios cidadãos participam diretamente cuidando dos seus interesses na esfera do município e o Estado administra servindo aos interesses e necessidades dos cidadãos sob seu domínio jurisdicional, a coprodução do bem público é incentivada e a transparência e o controle social podem ser ampliados significativamente (DENHARDT, 2012).

Pesquisas direcionadas à investigação de portais eletrônicos de organizações públicas e a construção de modelos para avaliá-los é uma preocupação acadêmica que possui relevância para serem direcionados esforços, uma vez que esses instrumentos de tecnologia da informação estão sendo implementados como peça central na criação dos Estados Virtuais. Essa é a razão que direcionou a presente pesquisa ao levantamento de modelos e técnicas de avaliação de portais eletrônicos existentes, suas abordagens e contribuições. Entre alguns dos modelos atualmente publicados no Brasil para avaliação de portais de governo eletrônicos, encontram-se os estudos com base em distintas metodologias, como o de Diniz (2000), Akatsu e Pinho (2002), Vilella (2003), Moraes (2004), Prado (2004) Pinho (2008), Raupp (2011); Santos, Bernardes e Rover (2012); Rover, Mezzaroba e Santos et al. (2012); Holzer e Manoharan (2012).

Após, levando-se em consideração que a pesquisa não busca analisar a funcionalidade e a usabilidade dos portais – apesar da relevância e importância destas dimensões – será proposto e aplicado um modelo composto por indicadores elaborados com base nas diretrizes da LAI e nos modelos propostos por Raupp (2011) e Santos, Bernardes e Rover (2012) para verificar e diagnosticar a eficácia da LAI e a qualidade da transparência nos portais eletrônicos das maiores Câmaras Municipais brasileiras.

## 2 O DIREITO DE ACESSO ÀS INFORMAÇÕES: CONTEXTO HISTÓRICO

A história evidencia que o surgimento de institutos legais de acesso às informações públicas é resultado de um processo sociopolítico caracterizado pela organização da sociedade civil em movimentos de luta por maior transparência e prestação de contas das ações, do desempenho e das escolhas do governo. Pode-se dizer que o surgimento de leis de acesso às informações públicas é um processo evolutivo dentro dos governos democráticos, estimulado principalmente pelo surgimento de associações civis e organizações não governamentais que passam a demandar e pressionar os governos para que sejam criados meios de controle mais efetivo por parte da sociedade. Como resultado, há uma influência direta na agenda<sup>2</sup> política dos Estados para o debate e implementação de leis de transparência (ANGÉLICO, 2012; JORDÃO, 2011).

Muitas organizações internacionais foram responsáveis por influenciar os países a editarem legislações específicas para garantir o direito de acesso à informação de posse de órgãos públicos. Esses organismos incluem as Nações Unidas, organismos regionais de direitos humanos e mecanismos no âmbito da Organização dos Estados Americanos, do Conselho da Europa e da União Africana, além de outros organismos internacionais com atuação na área de direitos humanos (MENDEL, 2009).

A primeira legislação de transparência de informações públicas surgiu na Suécia no ano de 1766, período histórico chamado de “Era da liberdade”. Na América Latina, a Colômbia foi o país pioneiro ao estabelecer, no ano de 1888, o Código de Organização Política e Municipal que permitiu ao cidadão solicitar documentos sob o controle de órgãos do Estado ou guardados em arquivos do governo. Somente anos mais tarde, em 1951, foi promulgada outra lei de acesso, dessa vez na Finlândia. Em seguida, no ano de 1966, os Estados Unidos aprovaram a Lei de Liberdade de Informação (*Freedom of Information Act*), conhecida como FOIA (MENDEL, 2009; JORDÃO, 2011; ANGÉLICO, 2012).

No entanto, quase metade das leis de acesso existentes no mundo foram promulgadas no século XXI. Por exemplo, a sanção em 2002 da lei mexicana, a qual foi aprovada após forte apoio da mídia local e de um grupo de acadêmicos batizado de Grupo Oaxaca e a lei indiana de 2005, promulgada com o apoio de uma campanha liderada pela sociedade civil, denominada de Campanha Nacional pelo Direito das Pessoas à Informação (*National Campaign for People's Right to Information*). Essas duas leis são conhecidas e

---

<sup>2</sup> Para Kingdon (2006, p. 222), agenda é “a lista de temas ou problemas que são alvo em dado momento de séria atenção tanto da parte das autoridades governamentais como de pessoas fora do governo, mas estritamente associadas às autoridades”.

frequentemente citadas como referências para os países em desenvolvimento que buscam adotar uma legislação específica para obrigar a divulgação de dados e informações públicas como a regra a ser seguida (ANGÉLICO, 2012; JORDÃO, 2011; MICHENER, 2011).

Houve uma verdadeira revolução no direito à informação no século XXI, compreendida como o direito de acesso ou de liberdade de informação que deve ser sustentado pelos órgãos da administração pública. Na década de 1990, por exemplo, somente 13 países haviam adotado leis nacionais de direito à informação, nos dias atuais mais de 90 países possuem em seu ordenamento jurídico a presença de uma legislação que busca garantir o direito à informação. Na atualidade, é praticamente indispensável a presença de políticas públicas de divulgação de informações nas agendas dos governos: “Em 1990, havia uma visão predominante do direito à informação como uma medida de governança administrativa, ao passo que hoje este direito é cada vez mais considerado como um direito humano fundamental” (MENDEL, 2009, p. 03).

Os princípios recorrentes nas diferentes leis de transparência ao redor do mundo incluem em geral a prestação de contas; divulgação do desempenho do governo; controle da corrupção; fomento à participação social nos assuntos políticos; aumento da capacidade da população de monitorar o exercício do poder público; promoção de uma cultura favorável à democracia e aos direitos humanos; e a otimização da gestão de registros públicos. O direito à informação está tradicionalmente associado à garantia de solicitar e receber informações de órgãos da administração pública, uma modalidade central pela qual o direito é exercido na prática, mas que não é a única. A maioria das leis sobre direito à informação, também, impõem a obrigação de divulgação de informações atualizadas e de maneira proativa por parte dos órgãos públicos, ou seja, independentemente de requisições específicas (MENDEL, 2009).

Não há dúvidas de que se incluem nesse cenário de expansão de legislações de transparência o papel das inovações tecnológicas que transformaram por completo a dinâmica na gestão da informação e as relações das sociedades com a informação. As TICs melhoraram a capacidade de o cidadão comum fiscalizar órgãos e entidades públicas, cobrar os seus representantes políticos e contribuir nos processos decisórios (FOUNTAIN, 2001; PINHO, 2008). Para Santos, Bernardes e Rover (2012, p. 21) as inovações oferecidas pelo uso da internet favorecem o aprimoramento dos sistemas democráticos, “seja na modernização das administrações, seja na aproximação entre representantes e representados promovendo uma abertura dos governos tradicionais para um modelo que opera sob a lógica de redes”.

O acesso às informações públicas é a base para o desenvolvimento de iniciativas de combate à corrupção, como por exemplo, fomentar o surgimento de ONGs de monitoramento de dados públicos na sociedade que utilizam o direito de acesso à informação para expor atos ilícitos e ajudar a erradicá-los (MENDEL, 2009). Em outras palavras, as TICs representam possibilidades materiais para o governo e a sociedade aplicarem as diretrizes de transparência que estão previstas nas leis de acesso à informação.

Após o ingresso do tema transparência nas agendas políticas e com o término do processo legislativo que envolve a promulgação de uma lei dessa natureza, impõe-se como desafio garantir a sua eficácia no plano real, uma tarefa complexa que depende tanto de políticas públicas como da articulação e envolvimento da sociedade (BARROSO, 2001; BOBBIO, 2003). Esse desafio está presente e evidente até mesmo nos países reconhecidos pelo sucesso de suas políticas de transparência das informações governamentais (MICHENER, 2011).

## 2.1 Institucionalização da Lei 12.527 de 2011 (LAI)

No Brasil, o processo de institucionalização do direito de acesso à informação governamental ocorreu somente após a redemocratização do país, depois de um longo período de regime ditatorial (1964-1985). Com a promulgação da Constituição Federal de 1988 são estabelecidas as bases legais do direito de acesso à informação pública no Brasil, positivadas no artigo 5º, inciso XXXIII, artigo 37, §3º, inciso II e artigo 216, § 2º, *in verbis*:

Art. 5º, XXXIII - todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado;

(...)

Art. 37, § 3º, II - o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo, observado o disposto no art. 5º, X e XXXIII

(...)

Art. 216, § 2º - Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

A reabertura democrática e a promulgação da Constituição Federal de 1988 elevaram o direito de acesso à informação pública ao patamar de direito fundamental, abrindo caminho para o Brasil sancionar a Lei 12.527 de novembro de 2011, denominada de Lei de Acesso à

informação. O Brasil tornou-se o 89º país dotado de uma lei de acesso à informação, a qual passou a vigorar no país em maio de 2012, após 180 dias de sua promulgação, conforme previsto no texto da LAI (ANGÉLICO, 2012)

Até a promulgação da LAI em 18 de novembro de 2011 que regulamenta o direito de acesso à informação previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do §3º do art. 37 e no §2º do art. 216 da Constituição Federal, este direito não estava regulado na sociedade brasileira. Estava disposto apenas como princípio geral na Constituição Federal de 1988 e em convenções e declarações internacionais assinadas pelo Brasil como, por exemplo, a Declaração Interamericana de Princípios de Liberdade de Expressão que dispõem que o acesso à informação mantida pelo Estado constitui um direito fundamental de todo indivíduo, cabendo aos Estados cumprir as obrigações para garantir o pleno exercício desse direito (SANTOS, BERNARDES e ROVER, 2012).

Segundo Angélico (2012), a história do processo legislativo da Lei de Acesso à Informação Pública no Brasil teve início em 26 de fevereiro de 2003, data em que o deputado Reginaldo Lopes apresentou o Projeto de Lei (PL) 219/2003, com a justificativa de honrar com o compromisso de transparência da administração pública e garantir o pleno conhecimento das ações do governo; o pleno conhecimento da estrutura, missão e objetivos de seus órgãos; e o pleno conhecimento sobre o resultado da aplicação de recursos públicos.

No mês de maio de 2003 o PL obteve parecer favorável na Comissão de Trabalho, de Administração e de Serviço Público (CTASP) e em outubro do mesmo ano o deputado Mendes Ribeiro, relator do PL na Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), emitiu parecer favorável à normal tramitação do PL. Somente em dezembro de 2004 o parecer foi aprovado pela CCJ. Após o ano de 2004, o PL só voltou a tramitar no mês de maio de 2009, quando o presidente à época Luis Inácio Lula da Silva encaminhou ao Congresso Nacional o Projeto de Lei 5228 que acabou apensado ao PL 219/2003 de Reginaldo Lopes (ANGÉLICO, 2012).

Em abril de 2010, o plenário da Câmara dos Deputados aprovou o parecer favorável da Comissão Especial formada para debater o assunto e o texto foi enviado ao Senado Federal, onde ganhou o nome de Projeto de Lei da Câmara, número 41, de 2010 (ANGÉLICO, 2012).

No Senado Federal, o PL iniciou seu trâmite na CCJ e foi aprovada em maio de 2010. Em seguida, o PL foi encaminhado e aprovado pela Comissão de Ciência, Tecnologia, Inovação, Comunicação e Informática (CCT) em abril de 2011. O PL tramitou, ainda, na Comissão de Direitos Humanos (CDH) que acompanhou o parecer favorável da CCT e,

então, foi enviado para a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional (CRE), presidida pelo senador Fernando Collor (ANGÉLICO, 2012).

O senador Collor apresentou substitutivo ao PLC 41/2010 com o objetivo de suprimir três parágrafos do art 7º, dispositivos que buscavam garantir a veracidade dos dados e informações e evitar a manipulação por órgãos governamentais, consequentemente, evitando que a sociedade tivesse acesso amplo às informações primárias. Conforme Angélico (2012, p. 87), “o substitutivo do ex-presidente também retirava a obrigação de se publicar na Internet, através da tentativa de suprimir a obrigação da publicação de informações em formato eletrônico aberto, legível por máquinas”. Essas substituições propostas por Collor divergem dos princípios da divulgação máxima, segundo o qual a legislação sobre liberdade de informação deve ser guiada pelo princípio da máxima divulgação e do princípio da obrigação de publicar, o qual pressupõe que os órgãos públicos devem ter a obrigação de publicar informações essenciais sem serem requeridas.

Entretanto, o substitutivo proposto pelo senador Collor foi rejeitado em votação no plenário do Senado Federal no dia 25 de outubro de 2011 e o texto do PLC 41/2010 foi finalmente aprovado e remetido para sanção do Chefe do Executivo. Em 18 de novembro de 2011, a presidente Dilma Rousseff sancionou a Lei 12.527/2011 (BRASIL, 2011).

A LAI é indiscutivelmente um importante avanço para o desenvolvimento de *accountability*, porém, o início da validade da lei coloca o desafio ao Estado e à sociedade de transformá-la em um instrumento efetivo de apoio para a construção de um governo mais transparente e responsivo. Em outras palavras, o desafio, agora, é assegurar a implementação da LAI na sociedade brasileira.

### 2.1.1 Influências internacionais e o processo de institucionalização da LAI

As experiências jurídicas e iniciativas políticas ocorridas em um governo são facilmente reconhecidas por todos os outros países na sociedade da informação. Com a globalização, o reconhecimento do direito de acesso como uma garantia fundamental por um determinado Tribunal ou a sanção de uma lei de acesso à informação em um Estado em particular são acontecimentos que influenciam a adoção de práticas semelhantes em outros governos.

Entre as experiências jurídicas se encontram os julgados internacionais de tribunais de alta instância em países de todo o mundo, como o da Suprema Corte do Japão em dois casos polêmicos decididos no ano de 1969 que reconheceram o princípio do “direito de saber” como uma garantia de liberdade de expressão. Em 1982, a Suprema Corte da Índia, em um



caso envolvendo a recusa do governo de prestar informações relativas a transferências e dispensas de juízes, decidiu que a transparência das informações governamentais é uma parte essencial do direito fundamental de liberdade de opinião e expressão, consoante garantido pelo artigo 19 da Constituição da Índia (MENDEL, 2009).

Mais recentemente, em uma decisão de agosto de 2007, a Corte Constitucional do Chile determinou que o direito de acesso à informação sob o controle de autoridades públicas era protegido por uma garantia geral de liberdade de expressão. Em razão de uma solicitação de informações sob o controle do Departamento de Alfândega do Chile, efetuado por uma empresa privada, a Corte sentenciou que os órgãos públicos deveriam, primeiramente, consultar os requerentes ou terceiros interessados antes de negar o fornecimento de informações. A Corte considerou, ainda, que o interesse público geral na divulgação precisava ser considerado antes de recusas de divulgação (MENDEL, 2009).

No contexto brasileiro, se destaca como experiência internacional que influenciou diretamente no processo de institucionalização da LAI a sentença da Corte Interamericana de Direitos Humanos. No ano de 2010, a Corte condenou o Brasil no “Caso Gomes Lund e Outros” pelo desaparecimento forçado e violação de direitos fundamentais de 62 pessoas durante a “Guerrilha do Araguaia” anos de 1972 e 1974 (CORTE INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS, 2010).

Na sentença, o Tribunal exigiu ao Estado brasileiro que fossem realizadas todas as ações e modificações legais recomendadas com a finalidade de “sistematizar e tornar públicos todos os documentos relacionados com as operações militares contra a Guerrilha do Araguaia” devido a “falta de acesso a informações”. Resta presente na mesma sentença a imposição para que seja rapidamente aprovada a sua Lei de Acesso à Informação:

(...) o Tribunal toma nota de que o Estado informou que se encontra em tramitação um projeto de lei que, entre outras reformas, propõe uma redução dos prazos previstos para a reserva de documentos e dispõe a proibição da mesma a respeito daqueles que tenham relação com violações de direitos humanos, e que os representantes manifestaram sua aprovação ao projeto mencionado. Com base no anterior, o Tribunal exorta ao Estado que, em prazo razoável, de acordo com o artigo 2 da Convenção Americana, adote as medidas legislativas, administrativas e de qualquer outra natureza que sejam necessárias para fortalecer o marco normativo de acesso à informação, em conformidade com os parâmetros interamericanos de proteção dos direitos humanos (CORTE INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS, 2010, p. 106).

As experiências internacionais são informações valiosas para auxiliar o processo de institucionalização de uma lei como, por exemplo, a Lei de Acesso à Informação. Em um Estado onde a demanda por transparência das informações seja um tema político recente na agenda política, certamente o cenário internacional se apresenta como um parâmetro de partida. A velocidade de disseminação e facilidade de acesso na sociedade da informação são fatores que influenciam e simplificam o processo de institucionalização de leis nos Estados.

Mendel (2009) resgata que após o EUA aprovar a FOIA, ocorreu no cenário internacional uma multiplicação de leis de acesso à informação que seguiram essa legislação: Dinamarca (1970), Noruega (1970), França (1978), Países Baixos (1978), Austrália (1982), Canadá (1982) e Nova Zelândia (1982). O autor ainda destaca que nos últimos anos, muitos países que adotaram sistemas multipartidários ou que estão em transição para um regime de democracia, instituíram o direito de acesso à informação em suas constituições, o que reforça a ideia da influência internacional sobre os governos em desenvolvimento:

Hoje o mundo está sendo varrido por uma verdadeira onda de legislações de direito a informação e, nos últimos quinze anos, várias dessas leis foram aprovadas em países de todas as regiões do mundo, enquanto um número considerável de outros países assumiram o compromisso de adotar leis de direito a informação (MENDEL, 2009, p.26).

A revisão de literatura sobre o impacto de leis de acesso à informação em países após a sua implementação costumam ser citadas como referências para os países em desenvolvimento e, por conseguinte, ajudam a compreender melhor como as leis de transparência operam nas organizações públicas; as contribuições dessas leis para a construção de *accountability*; os obstáculos enfrentados; as TICs envolvidas ao longo do processo, entre outros fatores (MENDEL, 2009; ANGÉLICO, 2012).

### 2.1.2 Influências da sociedade civil brasileira e o processo de institucionalização da LAI

O processo legislativo para a adoção da LAI no Brasil é reflexo de articulações e pressões exercidas por grupos da sociedade civil para terem acesso aos dados e informações controladas pelo governo. Conforme Angélico (2012, p.90):

A primeira grande movimentação da sociedade brasileira em torno do tema da transparência, talvez tenha se dado em 2002, ano de fundação da Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (...). Desde sua fundação, segundo o jornalista Fernando Rodrigues (membro fundador e

presidente da Abraji no biênio 2010-11), a associação tem a defesa de uma lei de acesso entre seus fundamentos.

O jornalista Fernando Rodrigues foi entrevistado por Angélico (2012, p.90) e relatou que lhe fora designado, pela Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo (Abraji), investigar a existência de algum projeto de lei em tramitação no Congresso Nacional sobre o acesso a informações, sendo identificada uma proposta de iniciativa do deputado federal Reginaldo Lopes, que acabara de apresentar o Projeto de Lei 219/2003:

De acordo com o autor do PL 219/2003, nessa época era muito difícil obter informações dos governos locais. Ainda antes de se tornar deputado federal, Reginaldo Lopes foi coordenador regional do Partido dos Trabalhadores e afirma que tinha dificuldades em ajudar vereadores de sua região a fazer oposição, uma vez que o acesso a documentos públicos era bastante dificultado (...). Embora a apresentação do PL 219/2003 aparentemente não tenha sido fruto de movimentos organizados da sociedade, a motivação parece ter sido gerada a partir da atuação em movimentos sociais locais.

Verifica-se ao longo dos anos de 2002 e 2003 na sociedade brasileira o começo de uma articulação social, em especial por parte da imprensa jornalística, por ampla divulgação das informações governamentais. A atuação da imprensa como um grupo social de pressão política é capaz de elevar o ativismo até o domínio público e fornecer incentivos para servidores públicos e outros grupos agirem em favor das reformas de abertura. Michener (2011, p.20), destaca que “Estudos empíricos sugerem que uma maior cobertura midiática sobre o direito à informação está associada a leis de liberdade de informação mais consistentes”.

Além da Abraji, em setembro de 2003, foi criado o Fórum de Direito de Acesso às Informações Públicas, que possuía entre seus objetivos a criação de uma lei federal de transparência (ANGÉLICO, 2012; RODRIGUES, 2007). O Fórum de Direito de Acesso às Informações Públicas foi oficialmente constituído em 25 de novembro de 2004, contando com a adesão e apoio de várias entidades, como por exemplo: Abraji (Associação Brasileira de Jornalismo Investigativo); Abong (Associação Brasileira de Organizações Não Governamentais); Ajufe (Associação dos Juizes federais); ANJ (Associação Nacional dos Jornais); ANPR (Associação Nacional dos Procuradores da República); Fenaj (Federação Nacional dos Jornalistas); Ibase (Instituto Brasileiro de

Análises Sociais e Econômicas); Inesc (Instituto de Estudos Socioeconômicos); OAB (Ordem dos Advogados do Brasil); e Transparência Brasil (RODRIGUES, 2007).

Este período, também foi marcado pela origem no âmbito da Controladoria Geral da União (CGU), do Conselho da Transparência Pública e Combate à Corrupção. O conselho é de natureza consultiva e formado por membros da sociedade civil e do governo federal. Um dos seus objetivos consiste na indicação de projetos e ações para desenvolver a política de transparência da gestão de recursos públicos, de combate à corrupção e à impunidade.

Neste conselho ocorreram inúmeros debates e reuniões dando origem ao anteprojeto de lei sobre acesso à informação que foi encaminhado à Casa Civil, após tramitar entre os membros do conselho no ano de 2006. Em 2009, esse processo resultou finalmente no PL 52228/2009 de autoria do Poder Executivo que antes de ser enviado ao Congresso Nacional foi novamente debatido por atores sociais no âmbito do Conselho da Transparência, da CGU (JORDÃO, 2011; ANGÉLICO, 2012). Além da Abraji, também exerceram influência direta para aprovação e modificações no texto da LAI as ONGs Transparência Brasil, Artigo 19 e Transparência Hacker, responsáveis, por exemplo, por campanhas de divulgação em mídias sociais (ANGÉLICO, 2012).

## 2.2 Desafios para a consolidação da LAI

São muitos os desafios que estão colocados à frente de um governo que busca consolidar na prática o direito de acesso à informação. Entre esses desafios há a falta de divulgação dos direitos previstos na LAI e suas sanções; a inexistência de um órgão exclusivamente dedicado ao direito de acesso à informação; o baixo nível de sanções aplicadas pelo descumprimento da LAI; a fraca atuação da sociedade civil; enormes volumes de requerimentos relacionados à pedidos de informação pública; solicitações ambivalentes ou excessivamente amplas (MICHENER, 2011; ANGÉLICO, 2012).

Outro desafio imposto decorre dos artigos 1º e 2º da Lei de Acesso à Informação brasileira. Conforme os dispositivos mencionados estão sujeitos à abrangência da LAI todas as esferas da federação (União, Estados, Municípios e Distrito Federal) e em todos os poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário), englobando inclusive as administrações direta e indireta e as empresas estatais. “Tal abrangência evidencia que a Lei brasileira foi bem ousada, pois, além disso, alcançou as entidades que recebem verba do governo” (SANTOS, BERNARDES e ROVER, 2012, p. 46).

É evidente a necessidade de um modelo de gestão pública capaz de coordenar estratégias e ações para estimular o acesso amplo às informações, promover a responsabilização dos agentes públicos que violarem os dispositivos da LAI e estabelecer programas eficientes de proteção contra a negativa de prestação de informações por parte de órgãos públicos (MICHENER, 2011; ANGÉLICO, 2012; SANTOS, BERNARDES e ROVER, 2012).

### 2.2.1 Promover a máxima divulgação

O princípio da divulgação máxima está evidente no artigo 3º, inciso I, da Lei de Acesso à Informação, que determina a publicidade das informações como regra geral e o sigilo a exceção. Esse princípio reza que a abrangência do direito de acesso à informação deve ser “ampla no tocante ao espectro de informações e órgãos envolvidos, bem como quanto aos indivíduos que poderão reivindicar este direito” (MENDEL, 2009, p.32). O sigilo à informação será permitido somente se compreender dados referentes a projetos de pesquisa e desenvolvimento científicos ou tecnológicos cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado (art. 7º, § 1º, da LAI).

Assegurar esse princípio na prática significa encarar um dilema político central: o sigilo das informações ajuda os políticos a evitarem responsabilizações em razão de dados e informações que os comprometeriam caso fossem reveladas. As próprias agências governamentais, muitas vezes se envolvem em estratégias evasivas ao se depararem com petições de informações mais sensíveis. Especificamente, o desafio quanto a esse aspecto político envolve a criação de mecanismos para que órgãos, agentes públicos e representantes políticos não ocultem informações ou não deixem de atender solicitações argumentando a inexistência da informação. O que sustenta essa lógica de evitar a aplicação da LAI é a subordinação dos gestores públicos responsáveis pelo acesso à informação, os quais estão hierarquicamente abaixo das autoridades políticas (Ministros, Secretários, etc.), aos quais devem obediência às ordens (MICHENER, 2011).

Uma possível maneira de atuação para evitar essa lógica de ocultamento das informações consiste na aplicação efetiva das sanções previstas na LAI, em outras palavras, aplicar as penas de suspensão ou abrir processo de improbidade administrativa contra o agente responsável, conforme disposto no artigo 32 da referida lei.

Michener (2011) destaca como outra ação para superar esse desafio o investimento na formação de agentes públicos especialistas de carreira na lei de acesso à informação, atribuindo a eles posição hierárquica oficial mais elevada.

### 2.2.2 Publicação de informações essenciais

Segundo a ONU a liberdade de informação implica na obrigação para os órgãos públicos publicarem e divulgarem amplamente documentos de interesse público significativo como, por exemplo, informações e dados operacionais sobre o funcionamento e desempenho dos órgãos públicos, bem como do conteúdo de eventuais decisões e escolhas políticas. A LAI estabelece em seu artigo 7º informações essenciais que devem ser garantidas pelo governo brasileiro, a saber: orientação sobre os procedimentos para a consecução de acesso, bem como sobre o local onde poderá ser encontrada ou obtida a informação almejada; informação contida em registros ou documentos, produzidos ou acumulados por órgãos ou entidades do governo, recolhidos ou não a arquivos públicos; informação produzida ou custodiada por pessoa física ou entidade privada decorrente de qualquer vínculo com o poder público; informação primária, íntegra, autêntica e atualizada; informação sobre atividades exercidas pelos órgãos e entidades, inclusive as relativas à sua política, organização e serviços; informação pertinente à administração do patrimônio público, utilização de recursos públicos, licitação, contratos administrativos; informações relativas a implementação, acompanhamento e resultados dos programas, projetos e ações dos órgãos e entidades públicas, bem como metas e indicadores proposto; e informações do resultado de inspeções, auditorias, prestações e tomadas de contas realizadas pelos órgãos de controle interno e externo, incluindo prestações de contas relativas a exercícios anteriores.

Nesse contexto, o desenvolvimento de políticas públicas para o desenvolvimento do Estado Virtual ou governo eletrônico surge como um caminho para a superação do desafio de publicar informações essenciais, principalmente, em razão das possibilidades de estabelecer novos canais de transparência e comunicação entre governo e sociedade. De fato o governo eletrônico possui “um enorme potencial democrático, desde que haja definição política no sentido da participação popular e da transparência, pois o governo pode deixar de oferecer o que não quer mostrar, para nem mencionar o que quer esconder” (PINHO, 2008, p.475).

### 2.2.3 A ausência de um órgão governamental central

O Brasil não apresenta uma autoridade de supervisão da LAI. Em outros países, como acontece no México, Chile, África do Sul, Tailândia, Azerbaijão ou Índia, esta competência é delegada a um órgão centralizado, com todos os demais órgãos públicos obrigados a prestarem contas, periodicamente, a este órgão centralizado (MENDEL, 2009).

A CGU ocupa o papel central no monitoramento e orientação dos órgãos e entidades do Poder Executivo Federal com relação ao cumprimento dos dispositivos da Lei de Acesso.

As competências da CGU de monitoramento estão expressas no artigo 68, do Decreto 7.724, de 16 de maio de 2012, *in verbis*:

Art. 68. Compete à Controladoria-Geral da União, observadas as competências dos demais órgãos e entidades e as previsões específicas neste Decreto:  
(...)  
IV - monitorar a implementação da Lei nº 12.527, de 2011, concentrando e consolidando a publicação de informações estatísticas relacionadas no art. 45;  
V - preparar relatório anual com informações referentes à implementação da Lei nº 12.527, de 2011, a ser encaminhado ao Congresso Nacional;  
VI - monitorar a aplicação deste Decreto, especialmente o cumprimento dos prazos e procedimentos; e  
VII - definir, em conjunto com a Casa Civil da Presidência da República, diretrizes e procedimentos complementares necessários à implementação da Lei nº 12.527, de 2011.

É preciso lembrar, como bem destacado por Angélico (2012, p.98), que a CGU só atua no âmbito do Poder Executivo Federal, ou seja, “o obstáculo institucional da ausência de um órgão supervisor continua nos Poderes Legislativo e Judiciário e nos níveis estadual e municipal, embora alguns estados como Minas Gerais, tenham estabelecido uma Controladoria Geral do Estado (CGE)”.

A importância de um órgão central de supervisão é assegurar o funcionamento adequado da LAI e o reconhecimento da transparência como prioridade. O poder de coerção (*enforcement*) fornece mais estímulos para a divulgação, principalmente em países onde os “oficiais do governo não agem necessariamente de acordo com a sua ‘responsabilidade’, mas sim quando forçados por uma ‘obrigação legal’” (MICHENER, 2011, p. 16).

O modelo de Comissão de Informações vinculantes, explica Michener (2011, p. 16), pode ser adequado mais facilmente em países onde a “observação da lei é mais formal, onde o Estado de Direito democrático ainda não está consolidado e onde as burocracias são fracas ou politizadas”. Este órgão governamental pode “servir para criar precedente, regulamentar a lei, organizar treinamentos e educar o público, entre outras funções”.

### 2.3 Accountability

A dificuldade que envolve uma definição objetiva para o conceito de *accountability* decorre da relação entre poder e sistema de governança de um Estado. Esta relação pode ser sintetizada na seguinte proposição “em política, primeiro vem o poder e depois a necessidade de controlá-lo” (SCHEDLER, 1999, p.13).

Essa preocupação é um tema de reflexões e análises históricas. Filósofos como Platão, Maquiavel, Hobbes, Montesquieu e Rousseau foram apenas alguns dos que empreenderam esforços para teorizar como o poder deve ser controlado em uma sociedade; como os abusos de poder podem ser prevenidos; e como subordinar o poder à regras e procedimentos de controle. Para Schedler (1999), o termo *accountability* reproduz essa perspectiva na contemporaneidade, representando a preocupação com temas como transparência, fiscalização, controle sobre o exercício do poder e responsabilização. O autor argumenta que o conceito de *accountability* por ser relativamente novo, ainda é pouco explorado permanecendo o seu significado evasivo e confuso.

A própria literatura acadêmica revela uma multiplicidade de conotações para *accountability*, em alguns artigos possui o significado de controle da burocracia, em outros significa transparência. Também, muitas vezes é compreendida em alguns estudos como sinônimo de respeito e aderência às leis, ou ainda, como responsividade às demandas da sociedade (KOPPELL, 2005).

Os parâmetros fundamentais sobre responsabilidade e *accountability* na esfera da administração pública é resultado de um debate clássico no início da década de 1940, entre Carl Friedrich (1940) que defendia o profissionalismo como o melhor caminho para sustentar *accountability* e Herman Finer (1941), que advogava que *accountability* deve ter como base os controles externos. O debate ocorreu no entorno do entendimento e abordagem dos autores sobre a questão da “responsabilidade objetiva (ou *accountability*)” dirigida a outro indivíduo ou grupo e a “responsabilidade subjetiva, aquela consciente que faz alguém comportar-se de determinada maneira particular” (DENHARDT e DENHARDT, 2007; DENHARDT, 2012, p.173).

Segundo Denhardt e Denhardt (2007), Friedrich entendia que a responsabilidade que envolve a administração é muito mais do que a simples tarefa de executar as políticas públicas preestabelecidas, e o principal elemento da responsabilidade do burocrata deve residir no profissionalismo. Os gestores públicos são profissionais que possuem conhecimentos específicos e técnicos que os cidadãos, em geral, não possuem. Para o autor a formulação de uma política e a sua execução são praticamente inseparáveis, contexto que demanda do gestor público agir e tomar decisões sem base em precedentes ou orientação de um órgão superior, mas com base em seu conhecimento técnico e compreensão do que é o interesse público.

Devido às responsabilidades dos administradores terem como base o profissionalismo e as normas de conduta, eles devem exercer a *accountability* perante outros profissionais que



atuam ao seu lado, e assim construir um acordo comum dos padrões a serem atendidos. São dois os aspectos da responsabilidade do administrador, o pessoal e o funcional. O primeiro se refere ao administrador ser passível de justificar suas ações de acordo com ordens e recomendações, enquanto que, o segundo diz respeito ao administrador agir de acordo com a sua função e orientação nos padrões profissionais institucionalizados (FRIEDRICH, 1940 *apud* DENHARDT e DENHARDT, 2007).

A perspectiva de Herman Finer (1941) é distinta, pois para o autor os controles externos são os melhores e únicos meios de assegurar *accountability* em uma democracia. Isto significa que os gestores públicos devem ser subordinados aos oficiais eleitos, pois são estes atores os diretamente responsáveis pela expressão das vontades e anseios da sociedade. São os oficiais eleitos, com base na sua interpretação das necessidades da sociedade, que devem dizer o que os gestores públicos devem fazer, e dentro deste processo, caso os controles externos não existam, os abusos de poder serão inevitáveis. Para o autor a expertise técnica e conhecimento são elementos secundários para os controles democráticos:

Minha principal divergência com o Professor Friedrich foi e é a minha insistência em distinguir a responsabilidade como um arranjo de correção e punição, até mesmo a demissão de políticos e autoridades, enquanto ele acreditou e acredita em responsabilidade em grande parte não sancionável com exceção por deferência ou lealdade para com os padrões profissionais (...) servidores públicos não devem decidir o seu próprio curso; eles devem ser responsáveis aos representantes eleitos do público, e estes devem determinar o curso de ação (FINER, 1941, p.335-336).

A posição de Friedrich se manteve, argumentando que a perspectiva de *accountability* de Finer – com base nos controles externos – só poderia funcionar se existisse um claro entendimento e concordância a respeito do que deve ser feito e pouco ou nenhuma necessidade de discricionariedade administrativa. Denhardt e Denhardt (2007, p.124) apontam que “o debate entre Friedrich e Finer levantou várias questões-chave que permanecem no centro dos assuntos contemporâneos sobre *accountability*”.

No contexto brasileiro, é em decorrência do estudo de Campos (1990, p.2) que o debate sobre *accountability* surge, abordando em especial a complexidade e as dificuldades para conceituar e traduzir a palavra na língua portuguesa:

Desisti da ideia de tradução e me concentrei no significado. Ao longo dos anos fui entendendo que faltava aos

brasileiros não precisamente a palavra, ausente na linguagem comum como nos dicionários. Na verdade, o que nos falta é o próprio conceito, razão pela qual não dispomos da palavra em nosso vocabulário.

Duas décadas após o estudo de Campos (1990), Pinho e Sacramento (2009, p.1333-1334) tomaram como desafio a mesma questão, indagando se já era possível uma tradução e definição semântica para a palavra *accountability* no cenário brasileiro:

Transcorrido duas décadas desde a publicação do instigante artigo de Anna Maria Campos sobre a ausência desse conceito no Brasil... se procurou, além de compreender o significado da palavra *accountability* nos dicionários e nos trabalhos sucessivos ao de Campos, analisar, por meio da literatura especializada, as principais mudanças processadas no cenário brasileiro, especialmente quanto à organização da sociedade, descentralização e transparência governamental e quanto à emergência de novos valores sociais em substituição aos tradicionais.

A preocupação de Campos (1990) e de Pinho e Sacramento (2009) em buscar uma tradução e compreensão para a palavra *accountability* é resultado da realidade sociopolítica e da necessidade de mecanismos de controle do poder político na recente redemocratização do Brasil, hoje um país democrático jovem que continua tingido por traços patrimonialistas. Segundo Campos (1990, p.4):

Essa questão (*accountability*) parecia envolver assuntos como representação, legitimidade do poder, o que me levou à teoria democrática: de quem emana o poder delegado ao Estado? Que valores guiam o governo democrático? Daí decorreu que a *accountability* começou a ser entendida como questão de democracia. Quanto mais avançado o estágio democrático, maior o interesse pela *accountability*. E a *accountability* governamental tende a acompanhar o avanço de valores democráticos, tais como igualdade, dignidade humana, participação, representatividade.

Isso leva Pinho e Sacramento (2009, p.1348) a afirmar que “não existe um termo único em português que defina a palavra *accountability*, havendo que trabalhar com uma forma composta”. Os autores apresentam uma definição geral de *accountability* como “a responsabilidade, a obrigação e a responsabilização de quem ocupa um cargo em prestar contas segundo os parâmetros da lei, estando envolvida a possibilidade de ônus, o que seria a pena para o não cumprimento dessa diretiva”.

Denhardt (2012) acrescenta que *accountability* não é e nem pode ser algo simples no serviço público, afinal, exige um equilíbrio entre as normas e responsabilidades concorrentes dentro de um regime de governança democrática, constituído por uma complexa rede de controles externos, padrões profissionais, interesse comum dos cidadãos, moral e direito público. É importante, portanto, destacar a necessidade do papel do cidadão como coprodutor do controle social junto ao Estado democrático para a promoção de *accountability*. Isto é, o cidadão, individualmente passa de mero consumidor dos serviços públicos e objeto de decisões públicas para um sujeito pró-ativo ao lado do Estado (KISSLER e HEIDEMANN, 2006; DENHARDT e DENHARDT 2007; SALM e MENEGASSO, 2009; ROCHA, SPANIOL e SCHOMMER et al).

A tradução do conceito *accountability* para a língua portuguesa, ou melhor, uma definição do seu significado e estrutura interna exige necessariamente um exame profundo da sua essência e da sua importância para a construção de uma democracia plena (CAMPOS, 1990; PINHO e SACRAMENTO, 2009). A essência de *accountability* conforme Schedler (1999) carrega necessariamente duas conotações básicas: (1) *answerability* que corresponde a obrigação dos atores públicos prestarem contas, ou seja, informar e explicar os motivos das suas escolhas e seus atos; e (2) *enforcement* que configura a capacidade de impor sanções aos atores públicos – ou *powerholders* – que deixarem de cumprir com as suas obrigações e deveres. São esses os fundamentos necessários para impor um sistema de controle ao poder dentro do governo, de modo que seja exercido dentro de regras democráticas pré-estabelecidas.

Assim, pode-se afirmar que o desafio em promover *accountability* é tornar o poder previsível, limitando arbitrariedades e possibilitando reparação e prevenção de possíveis abusos de poder. *Accountability* como *answerability* consiste em uma dimensão informacional que tem como objetivo criar a transparência das informações públicas e atos públicos, fato que demanda a publicidade e a justificação da administração pública à sociedade. Isso coloca em evidência a intenção de “lançar luz sobre a caixa-preta da política” para possibilitar a fiscalização e o controle social (SCHEDLER, 1999, p.20).

Além da dimensão informacional que envolve a transparência do que foi feito ou do que será realizado, é adicionado à concepção de *accountability* elementos de natureza regulatória e simbólica que compreende a dimensão das sanções e incentivos (*enforcements*). Ou seja, a administração pública deve ser responsável não apenas por

tornar público o que tem feito e apresentar justificações, deve, também, assumir as consequências, responsabilizando-se e submetendo-se a eventuais sanções (SCHEDLER, 1999; DENHARDT, 2012). Em resumo, para Schedler (1999) as experiências de *accountability* geralmente englobam estas três dimensões que foram explicadas: informação, justificação e sanção.

A LAI pode ser considerada um mecanismo de *accountability* que possui como função primordial a ampliação e normatização da transparência do Estado. Diante do exposto por Schedler (1999), a LAI pode ser associada ao quadro teórico do autor por abranger tanto a dimensão de *answerability* como a dimensão de *enforcement*.

A dimensão informacional da LAI por força do artigo 8º em seu parágrafo 1º exige a divulgação de um conjunto de informações e dados como: o registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público; registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros; registros das despesas; informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados; dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras de órgãos e entidades; e respostas a perguntas mais frequentes da sociedade.

Consiste ainda uma exigência desta lei, a divulgação dessas informações em portais oficiais da rede mundial de computadores (internet), bem como o direito do cidadão receber uma justificativa do teor de decisão de negativa de acesso a uma determinada solicitação de informação, conforme alude o art. 14 do diploma legal: “É direito do requerente obter o inteiro teor de decisão de negativa de acesso, por certidão ou cópia”. Esses são os elementos que preenchem a dimensão de *answerability* (informação e justificação) conforme proposto por Schedler (1999).

A dimensão de *enforcement*, também é fundamental para caracterizar um instrumento ou processo de *accountability*. Nesse sentido a LAI para promover a substituição da “cultura de sigilo” por uma “cultura de acesso” prevê em seus artigos 32, 33 e 34 condutas ilícitas que ensejam a responsabilidade do agente público, como por exemplo, a aplicação de suspensão do funcionário público que não atender a legislação; e em casos mais extremos poderá o agente público responder por improbidade administrativa e até processo penal. Entretanto, é necessário que os processos operacionais da dimensão *enforcement* sejam institucionalizados e efetivos nas organizações públicas para que *accountability* não seja apenas um discurso vazio

sem efeitos concretos. Os pedidos de informações se não forem atendidos e os servidores responsáveis não forem sancionados, a LAI não terá o benefício prático desejado.

Quanto à estrutura de *accountability*, esta pode ser interpretada sob a clássica divisão horizontal e vertical de O'Donnell (1998a). Nesse sentido, a *accountability* vertical representa uma relação entre desiguais, ou seja, é a relação entre algum ator "superior" e um ator "inferior" ou vice-versa, o que deixa indeterminado o conceito, que se apresenta sem uma explicação objetiva para a direcionalidade da responsabilidade – se esta deve fluir "de baixo para cima" ou "de cima para baixo" (SCHEDLER, 1999). Como exemplo da relação vertical “de cima para baixo” podemos citar a relação hierárquica entre um superintendente e seus subordinados dentro de um órgão público e quanto a relação vertical “de baixo para cima”, destaca-se o exemplo da relação eleitoral, isto é, os cidadãos julgando e escolhendo seus representantes políticos nos períodos eleitorais (O'DONNELL, 1998a).

*Accountability* horizontal representa uma relação entre iguais, ou seja, se refere à transparência, justificação e possibilidade de sanção entre agentes ou organizações públicas com competências e responsabilidades de mesmo nível (O'DONNELL, 1998a). Como principal exemplo de *accountability* horizontal, Schedler (1999) evidencia a divisão dos poderes – legislativo executivo e judicial – que pressupõem a fiscalização e controle de um poder pelos demais poderes dentro de uma sistemática de freios e contrapesos. Outros autores fazem uma abordagem semelhante quanto à estrutura de relações de *accountability*, caracterizando, também, em duas dimensões. Uma diz respeito à fonte de controle, que pode ser interna ou externa à organização e a outra dimensão se refere ao grau de controle, isto é, se envolve um alto grau de controle e escrutínio minucioso ou um baixo grau de controle e escrutínio mínimo (RADIN e ROMZEK, 1996; ROMZEK e INGRAHAM, 2000).

Uma perspectiva recente e alternativa para analisar a estrutura de *accountability* consiste em uma abordagem sistêmica, a qual interpreta o controle do poder como um bem público resultante da coprodução entre diversos *stakeholders* e instrumentos (ROCHA, SPANIOL e SCHOMMER et al., 2012). Para Rocha, Spaniol e Schommer et al. (2012) uma interpretação sistêmica de *accountability* se faz necessária, porque embora a metáfora geométrica de O'Donnell seja amplamente citada e de grande importância para a compreensão de *accountability*, consiste um quadro teórico limitado,

pois nem sempre reflete a multiplicidade de papéis e tipos de interação entre atores sociais nas relações entre Estado e sociedade:

Guillermo O'Donnell (1998, 1999 e 2003) foi, seguramente, o pioneiro na distinção e conceituação de diferentes formas de *accountability*. Sua classificação, considerada até hoje uma das principais referências na literatura de ciência política, estabelece uma diferenciação espacial entre *accountability* vertical e *accountability* horizontal (...) Contudo, o acúmulo de estudos de orientação empírica tem colocado em evidência algumas limitações e problemas de sua conceituação (...) a correspondência que O'Donnell estabelece entre relações horizontais e verticais, de um lado, e formas de *accountability* intra-estatais e eleitorais (e societais), de outro, mostra-se inadequada. Algumas relações intra-estatais são, na verdade, verticais – isto é, hierárquicas (ao menos em termos formais). Por essa razão, não se pode igualar *accountability* horizontal com *accountability* intra-estatal (CENEVIVA, 2006, p. 5-6).

A proposta sistêmica de Rocha, Spaniol e Schommer et al. (2012, p.8), configura um quadro teórico que aborda a possibilidade de interação entre os mecanismos de controle vertical e horizontal, de modo, a dar origem a novas formas de controle sobre a administração pública. A *accountability* sistêmica é, em especial, resultado da articulação de organizações da sociedade civil em redes que se relacionam com o poder público incrementando potencialmente as possibilidades de demandar e obter respostas do Estado. Para os autores, *accountability* sistêmica ocorre quando:

Cidadãos e governantes podem atuar em conjunto, em papéis complementares e inter-relacionados, na produção das informações e do controle. O conjunto de informações produzidas pode servir tanto aos cidadãos como aos órgãos estatais para tomar decisões, alterar cursos de ação, exercer pressão, demandar justificativas, definir prêmios e punições. Como resultado, haverá múltiplas interações dos mecanismos de controle institucional e de controle social e seus agentes, influenciando-se mutuamente, demandando e produzindo informações e estabelecendo a coprodução do bem público controle.

A abordagem da essência e estrutura interna de *accountability* que segue a lógica de *answerability* e *enforcement* e uma interpretação sistêmica é encontrada na proposta do Novo Serviço Público de Denhardt e Denhardt (2007). Na ótica do NSP existem cinco dimensões distintas de *accountability*: a primeira diz respeito à transparência, e questiona se a organização tornou seus resultados e atos visíveis e dedutíveis; a segunda

dimensão é a da imputabilidade, que implica em saber se a organização sofreu punição ou gratificação por seus atos; a terceira dimensão consiste na controlabilidade, isto é, se a organização atendeu a vontade do comitente, a quem ela deve prestar contas; a quarta dimensão por sua vez, refere-se à responsabilidade e consiste em responder se foi obedecido pela organização as regras formais ou informais impostas à ela; e por último, a quinta dimensão diz respeito a responsividade, ou seja, se a organização atendeu plenamente a expectativa substantiva que deveria (KOPPEL, 2005; DENHARDT, 2012). Para cada dimensão de *accountability*, Koppell (2005, p.96) articula uma questão crítica que representa “a extensão prática do conceito”, conforme o Quadro 1.

Quadro 1- Dimensões de *accountability*

<b>Dimensões de <i>accountability</i></b>	<b>Determinante chave</b>
Transparência	A organização revelou o seu desempenho?
Imputabilidade	A organização sofreu as consequências decorrente do seu desempenho?
Controlabilidade	A organização realizou as determinações dos seus superiores (Congresso, Presidente)?
Responsabilidade	A organização seguiu as regras?
Responsividade	A organização atendeu a expectativa substantiva (demandas/ vontade)?

Fonte: Koppell (2005, p.96)<sup>3</sup>

As categorias propostas não são mutuamente exclusivas, o que significa que as organizações empiricamente são *accountable* em mais de um sentido. As dimensões de transparência e imputabilidade são consideradas os alicerces de *accountability*, isto quer dizer que são estas dimensões que sustentam *accountability* em todas as suas outras formas de manifestações (KOPPELL, 2005, p.96).

A transparência é mais importante como um instrumento para avaliação do desempenho organizacional, um requisito fundamental para todas as outras dimensões de *accountability*. Portanto, a transparência é uma ferramenta fundamental. Também é um fim em si mesmo. A crença na abertura do governo para inspeção regular é tão firmemente entranhado em nossa consciência coletiva que a transparência tem valor inato.

<sup>3</sup> Tradução livre a partir do texto original em inglês.

A dimensão de transparência proposta no modelo de Koppell faz referência à obrigação da organização revelar os critérios de desempenho institucionalizados nas exigências do *Freedom of Information Act* e outros regulamentos que “abrem os processos governamentais para revisão”. Uma organização pública transparente deve garantir a eficácia das leis de liberdade de informação e disponibilizar acesso sobre o seu desempenho aos *stakeholders* interessados em suas atividades (KOPPELL, 2005, p.96).

A transparência, na perspectiva do NSP se apresenta com um contorno mais amplo, isto é, a transparência no NSP envolve ainda a obrigação moral de publicidade de toda e qualquer informação de interesse público. Portanto, uma organização pública também deve sofrer consequências (imputabilidade) nos casos de não disponibilizar informações de interesse público, seja por força de diplomas legais ou em decorrência do não fornecimento de dados e informações solicitados por iniciativa de uma organização não governamental, por exemplo. A dimensão imputabilidade conecta a culpabilidade à transparência, os servidores públicos e as organizações devem “ser responsabilizado por suas ações, punidos por prevaricação, e recompensado pelo sucesso” (KOPPELL, 2005, p.96).

A pressão para atender as múltiplas expectativas de *accountability* existente nas relações entre órgãos da administração pública e entre estes e os diversos atores sociais, reflete a coexistência das dimensões de *accountability* do modelo de Koppell, que muitas vezes podem ser conflitantes. Reconhecer que a essência e a estrutura de *accountability* não são simples é indispensável para uma melhor compreensão e para colocar em prática *accountability* no campo da administração pública (KOPPELL, 2005; DENHARDT e DENHARDT, 2005).

### 3 TRANSPARÊNCIA DAS INFORMAÇÕES PÚBLICAS

No Brasil, pode-se afirmar que o direito de acesso à informação está positivado no plano da validade por um conjunto de normas jurídicas e tratados internacionais (BOBBIO, 2003). No entanto, o reconhecimento do que é transparência e como ela deve operar consiste



em uma questão fundamental para a eficácia das leis no plano fático (MICHENER e BERSCH, 2011). A complexidade e dificuldade em definir um conceito preciso de transparência, dimensão fundamental de *accountability*, pode ser contextualizada da seguinte forma:

A transparência tem atraído atenção, pois oferece um conceito "ambivalente" com uma carga normativa positiva. A palavra tem inspirado uma infinidade de frases inteligentes de definição e adjetivos, bem como volumosas pesquisas em suas causas, efeitos, limites e eficácia. Essa efervescência acadêmica, no entanto, não tem sido sustentada por qualquer compreensão coletiva de "transparência", e muito menos qualquer debate sobre o que constitui e o que não constitui a transparência, como deve funcionar, e como proceder para avaliar a sua qualidade (MICHENER e BERSCH 2011, p.1).

Essa ausência de parâmetros claramente definidos, para o que constitui a transparência e o que não a constitui, e a consequente confusão no emprego do conceito, provoca uma redução da sua utilidade (SWARTZ, 2010; MICHENER e BERSCH, 2011). São duas questões centrais que necessariamente devem estar relacionadas ao conceito de transparência, a visibilidade (*visibility*) e a inferência (*inferability*). A primeira questão se refere ao grau do conteúdo da informação – se o conteúdo é ou não completo – e a facilidade de encontrá-lo e a segunda questão diz respeito ao grau com que a informação pode ser usada para gerar conclusões verificáveis (MICHENER e BERSCH, 2011).

O advento de obrigações legais de transparência da informação pública, por si só, não implica necessariamente em maior grau de democracia, pois essas leis dependem de informações publicadas com conteúdo completo e autêntico e, principalmente, do uso que é feito delas pelos cidadãos (BASS e MOULTON, 2010; ROVER 2012). É importante que a informação esteja visível, mas, somente a visibilidade não é suficiente, pois a qualidade da informação também depende de uma inferência exata do seu conteúdo. A informação precisa estar disponível de modo objetivo e com fácil cognição (MICHENER e BERSCH, 2011). Entretanto, com frequência não são preenchidas as condições necessárias de *visibility* e *inferability* para uma transparência efetiva das relações entre sociedade e governo, o que limita a capacidade de transparência e envolvimento da sociedade nos assuntos públicos (MICHENER e BERSCH, 2011; DENHARDT, 2012).

Para atingir a eficácia das leis de acesso à informação, segundo Bass e Moulton (2010, p.294) “precisamos de uma Revolução *Web 2.0* no governo, que inclua um novo pensamento

e novas ferramentas”. Diante do constante aumento na quantidade e complexidade das informações, torna-se uma obrigação para a administração pública não apenas disponibilizar acesso às informações, mas também, fornecer ferramentas para as pessoas pesquisarem, analisarem e entenderem as informações com eficiência. Na era da sociedade da informação, as organizações públicas precisam ser capazes de incorporar as tecnologias *web* com o objetivo de estimular a criatividade, o compartilhamento de informações e a colaboração entre os usuários (ROVER e MEZZAROBÀ, 2012).

Em decorrência da qualidade da transparência depender da *visibility* e *inferability*, é fundamental existir certificadores de validade dos dados disponibilizados pelo governo, para que grupos e programadores externos possam desenvolver *mashups*, *dashboards* e outras ferramentas *Web 2.0* com o objetivo de monitorar e avaliar a administração pública. É imprescindível para que o acesso *online* não fique comprometido que a informação digital seja autêntica à que está disponibilizada fisicamente nos arquivos das organizações públicas. O papel da sociedade e a responsabilidade do cidadão passam a ser o de coproduzir serviços e soluções ao lado do Estado, muitas vezes sendo o ator responsável por trazer *inputs* para dentro do governo. (DENHARDT e DENHARDT, 2007; NOVECK, 2009; BASS e MOULTON, 2010; FUNG e WEIL, 2010).

Outra questão que muitas vezes acaba negligenciada nas discussões e pesquisas sobre transparência é destacado nos artigos de Swartz (2010) e Fung e Weil (2010). Eles afirmam que ainda mais útil do que disponibilizar os documentos e informações do governo *online*, é a possibilidade de acesso aos registros das corporações e organizações sem fins lucrativos, pois há muitas ações políticas que ocorrem fora dos limites formais do governo e, portanto, fora do âmbito das leis de transparência existentes, precisamos de uma sociedade aberta. Para estes autores, não basta cada vez mais o governo investir milhões de dólares na criação de banco de dados, pois:

O problema com a geração de bases de dados não é que eles são muito difíceis de ler, é a falta de investigação e poder de *enforcement* (impor sanções) (...) Uma vez que ninguém está no comando para verificá-los, a maioria das coisas relatadas em bancos de dados de transparência são simplesmente mentiras (SWARTZ, 2010, p.269).

Segundo Swartz (2010, p.271-272) uma solução possível é utilizar a internet para formar grupos de pessoas e trabalhar em tarefas comuns. É através de pessoas se reunindo em grupos com objetivos comuns – e não de *websites* analisando dados – que o verdadeiro

progresso político pode ser realizado. A análise dos dados é muito importante para o avanço político, porém, é apenas um elemento de um quadro ainda mais amplo e interdisciplinar.

Na melhor das hipóteses, uma lei de transparência irá fornecer à você mais um banco de dados para você poder olhar. Mas uma ação judicial (ou investigação do Congresso)? Você começa a intimar todas as bases de dados, bem como os registros de origem por trás deles, em seguida, entrevista pessoas sob juramento sobre o que tudo isso significa. Você começa a pedir o que você precisa, em vez de tentar prever o que você pode um dia querer (...). Este é o lugar onde a análise de dados pode ser realmente útil. Não em fornecer respostas definitivas através da *web* para surfistas aleatórios, mas na busca de anomalias, padrões e questões que podem ser aproveitadas e investigadas por outros. Não na construção de produtos acabados, mas envolvendo-se em um processo de descoberta (...). Colocar bancos de dados *online* não é uma “bala de prata”, embora tão agradável a palavra transparência possa parecer (...). A mudança exige aproximar pessoas para trabalhar em um objetivo comum.

Fung e Weil (2010) e Bass e Molton (2010), também defendem a ideia de que a transparência não deve ser concentrada unicamente em sistemas de divulgação que produzem *accountability*. Também, é necessário o desenvolvimento de sistemas de comunicação que possibilitem os cidadãos avaliar as atividades do governo, tornando essas avaliações transparentes e possibilitando recompensar os melhores serviços e desempenhos. Criar novos processos de revisão que oferecem *feedback* de transparência para a administração pública é uma maneira de incentivar o comportamento dos servidores públicos e institucionalizar a transparência como parte do trabalho que deve ser realizado.

A aprovação de obrigações legais para tornar as informações do governo abertas e mais transparentes à sociedade não deve ser considerado a finalidade de uma política. Ao invés disso, deve ser um meio para que as pessoas fiquem mais engajadas nos assuntos públicos. Cumprir o direito de acesso às informações públicas é uma questão de *accountability*, aprimoramento da qualidade dos programas públicos e de criação de uma sociedade bem informada e ativa (DENHARDT e DENHARD, 2007; BASS e MOULSON, 2010; DENHARDT, 2012).

### 3.1 O modelo do Novo Serviço Público e a construção de *accountability*

Do período clássico aos dias atuais, o conceito de democracia foi sempre utilizado para designar uma forma de governo, ou melhor, um dos diversos modos com que o

poder pode ser exercido (BOBBIO, 2007). A história resgata que foi na Grécia que o termo *demokratia* surgiu, sendo sua etimologia proveniente de *demos* (povo) e *kratos* (governar), denotando governo do povo. Nesse mesmo período histórico, também surgiu o termo república para representar uma nova forma de governo em Roma. Conforme Dahl (2001, p.23):

Mais ou menos na época em que foi introduzido na Grécia, o governo popular apareceu na península italiana na cidade de Roma. Os romanos preferiam chamar seu sistema de república: *res*, que em latim significa coisa ou negócios, e *publicus* – ou seja, a república poderia ser interpretada como “a coisa pública” ou “os negócios do povo”.

Bobbio (1997, p.24) politicamente evoca o conteúdo institucional de democracia como governo “que enseja um controle dos governantes através da ação dos governados, com isto institucionalizando um dos poucos remédios válidos contra o abuso de poder”. Consiste em um modelo de governar que privilegia uma concepção ascendente de poder em organizações políticas que elegem representantes políticos e transferem-lhes o poder, surgindo daí novas responsabilidades e obrigações para o Estado e a sociedade. Aos cidadãos compete à vigilância do uso do poder concedido aos governantes, e os governantes o dever de prestar contas de seus atos aos cidadãos (ROCHA, 2011).

A vigilância do poder é uma tarefa que decorre diretamente do direito de acesso às fontes públicas de informação, uma das condições necessárias que precisam ser sustentadas para a consolidação de *accountability*, isto é, “processos de avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos” (ROCHA, 2011, p.27). Diante da dimensão territorial e populacional dos Estados modernos e da complexidade envolvida nas questões políticas, as informações públicas devem ser consideradas fonte de poder e a transparência e acesso às informações uma condição necessária para o desenvolvimento de instrumentos de *accountability* (SCHEDLER, 1999). Portanto, a transparência das informações como pré-requisito para a vigilância cidadã e controle do poder é uma questão que não pode ser pensada e planejada sem levar em consideração a adoção de tecnologias de comunicação e informação interativas entre Estado e sociedade (FOUNTAIN, 2005).

Ao colocar o interesse público como questão central, *accountability* no modelo do NSP é reconhecida como um processo multidimensional e um desafio para os agentes públicos na contemporaneidade. Segundo Denhardt e Denhardt (2007, p.133):

A complexidade da *accountability* pública enfrentada pelos servidores públicos é reconhecida como um desafio, uma oportunidade e um chamado. Exige *expertise*, o comprometimento com os ideais democráticos, um conhecimento do direito público e da discricionariedade (*judgment*) informada pela experiência, normas da comunidade e conduta ética. *Accountability* no Novo Serviço Público sugere uma reconceituação do papel do servidor público como líder, administrador e emissário do interesse público.

Portanto, *accountability* no NSP é um princípio-chave que reconhece a complexidade e dificuldade envolvida nos processos de transparência das informações públicas, prestação de contas e responsabilização dos gestores públicos. *Accountability* é um desafio que envolve equacionar normas concorrentes e responsabilidades dentro de uma complicada rede de controles externos; padrões institucionalizados; preferências dos cidadãos; moralidade; direito público e o próprio interesse público (DENHARDT e DENHARDT, 2007). Esse assunto será aprofundado na próxima seção deste estudo.

Conforme Dahl (2001), o processo democrático é caracterizado pela participação efetiva, onde todos os cidadãos precisam ter oportunidades iguais para fazer os outros conhecerem suas opiniões. A democracia é desejável por apresentar efeitos positivos, por exemplo, evitar o governo de autocratas e corruptos; assegurar aos cidadãos uma série de direitos fundamentais que os sistemas não democráticos não suportam e não podem conceder; possibilitar aos cidadãos viverem sob leis de sua própria escolha e promover um grau relativamente elevado de igualdade política. Segundo Bobbio (1997), o processo democrático não é espontâneo, o que requer uma organização apropriada de regras e procedimentos institucionais indispensáveis para a reforma da sociedade. Interesse esse que está especialmente presente no Novo Serviço Público que dirige ênfase ao cidadão como ator político (DENHARDT, 2012).

Dahl (2001) advoga que devemos buscar uma democracia participativa e não sermos governados por dirigentes sob o regime de uma democracia representativa, pois a própria experiência humana é testemunha de que nenhum grupo de cidadãos pode entregar com segurança para outros o poder de governá-los. Aponta O'Donnell (1998a) que a democracia na América Latina tem um caráter particular e pode ser classificada como

democracia delegativa, isto implica, em um modelo de Estado no qual ocorre eleições livres e o vencedor do processo eleitoral está autorizado a governar da maneira que lhe parecer conveniente. Os representantes políticos não estão vinculados e obrigados a atuarem em conformidade com o prometido durante a campanha eleitoral, embora, esse tipo de condutas possa colidir com a opinião pública.

Sob uma perspectiva institucional, o Brasil é um reflexo do patrimonialismo ibérico, caracterizado pela manutenção do poder e domínio político exercido pelos detentores de posições públicas (RAUPP, 2011). É possível afirmar que a experiência política brasileira foi marcada, até a metade da década de 80, pela persistência de governos aristocráticos e autoritários, que restringiam a transparência das informações públicas e, conseqüentemente, às possibilidades de uma participação social mais efetiva, condições essenciais para *accountability*.

Mesmo com a consolidação da democracia no Brasil há mais de duas décadas e meia, em pleno século XXI ainda persistem vícios políticos e culturais provenientes do coronelismo e da política do café com leite. Buarque de Holanda (1995, p. 145) em 1936 já destacava o problema secular da incapacidade de separar o espaço público do privado na administração pública brasileira:

Não era fácil aos detentores das posições públicas de responsabilidade (...) compreenderem a distinção fundamental entre os domínios do privado e do público. Assim, eles se caracterizam justamente pelo que separa o funcionário ‘patrimonial’ do puro burocrata conforme a definição de Max Weber. Para o funcionário ‘patrimonial’, a própria gestão política apresenta-se como assunto de seu interesse particular; as funções, os empregos e os benefícios que deles auferem relacionam-se a direitos pessoais do funcionário e não a interesses objetivos, como sucede no verdadeiro Estado burocrático, em que prevalecem a especialização das funções e o esforço para se assegurarem garantias jurídicas aos cidadãos. A escolha dos homens que irão exercer funções públicas faz-se de acordo com a confiança pessoal que mereçam os candidatos, e muito menos de acordo com as suas capacidades próprias (...) é possível acompanhar, ao longo de nossa história, o predomínio constante das vontades particulares que encontram seu ambiente próprio em círculos fechados e pouco acessíveis a uma ordenação impessoal.

Assim, as democracias delegativas, próprias dos países da América Latina como o Brasil, operam com predisposições ideológicas determinadas. Isto, em outras palavras, significa que ainda estamos longe de construir uma “cultura de *accountability*” (PINHO

e SACRAMENTO, 2009). O conceito de *accountability* é fundamental para o desenvolvimento desse estudo, pois discorrer sobre democracia, Estado e Novo Serviço Público envolve necessariamente o conceito e toda sua complexidade. Em termos gerais *accountability* “pode ser pensada como a transparência, o engajamento dos governantes com a prestação de contas, e também a responsabilização dos governantes pelos seus atos” (PINHO, 2008, p.478).

O desenvolvimento de instrumentos de *accountability* representa uma das atividades nucleares nos Estados de direito. Rocha, Spaniol e Schommer et al. (2012, p.2) colocam que *accountability* em regimes democráticos representa “uma das atividades sociais mais importantes”, porque são instrumentos de “avaliação e responsabilização permanente dos agentes públicos que permitem aos cidadãos controlar o exercício do poder concedido aos seus representantes e aos servidores públicos em geral”.

O modelo do NSP – inspirado na teoria política democrática, especialmente pela preocupação com a conexão entre cidadãos e seus governos – possui como uma de suas premissas o reconhecimento de que a construção de *accountability* não é algo simples (DENHARDT e DENHARDT, 2007). O NSP e o trabalho de fomento à *accountability*, necessariamente envolvem direitos como o acesso às informações públicas e a participação dos cidadãos nas questões políticas, relações que hoje não podem estar dissociadas do governo eletrônico. Isto é, a institucionalização das TICs representa um processo de ordem técnica e social com o objetivo de prover transparência pública e engajamento social (RUEDIGER, 2002; PINHO, 2008; ROVER, MEZZAROBBA, SANTOS et al., 2012). De modo geral, o estudo da gestão pública com ênfase no modelo do Novo Serviço Público faz referência a uma administração baseada na transparência e coprodução do bem público (DENHARDT; DENHARDT, 2007; SALM e MENEGASSO, 2009) e pode ser entendida como uma alternativa às estruturas rígidas e impessoais, adequadas em uma gestão hierárquica de comando e controle (KISSLER e HEIDEMANN, 2006).

Conforme Ramos (1989, p.136), pode-se afirmar que a teoria da administração e seus pressupostos evidenciavam fragilidades e incoerências entre a teoria e a prática:

Torna-se claro que a teoria da organização precisa ser reformulada sobre novos fundamentos epistemológicos. Dos dias de Taylor até hoje, a teoria da organização – graças a persistente falta de exame de suas dimensões epistemológicas – tem sido, em grande parte, uma ideologia do sistema de preço de mercado. Só sobreviverá

se for transformada numa teoria realmente viável, fazendo-se sensível aos pontos cegos de sua conceitualização e redefinindo-os sobre bases substantivas.

Os governos estão vivendo uma crise de legitimidade devido a não conseguirem atender as necessidades e expectativas da sociedade. As bases conceituais da gestão pública não estão melhorando à prática (DENHARDT, 2012).

Para Denhardt (2012, p.225), os gestores públicos que seguem o modelo racional estão interessados em explicação, predição e controle, mas não estão necessariamente interessados em saber se suas teorias têm ou não correspondência direta com a realidade, e como resultado “a teoria e prática ficam separadas”. O modelo do Novo Serviço Público assinala uma alternativa de *modus operandi* para perseguir um cenário de *accountability* democrática (DENHARDT, 2012).

### 3.2 Do governo eletrônico ao legislativo eletrônico

A compreensão da sistemática das estruturas governamentais e sua interação com o meio social é fundamental para uma análise crítica dos fatores que levam as organizações governamentais à incorporação e desenvolvimento de novas práticas em sua gestão e planejamento. O funcionamento da administração pública é resultado de uma dinâmica de ordens técnicas e financeiras, bem como de elementos sociais e culturais institucionais (SCOTT, 2001). Sob essa ótica, a incorporação de iniciativas de governo eletrônico deve ser analisada como o resultado de inter-relações complexas entre a administração pública, seus colaboradores e a sociedade, em uma dinâmica afastada de uma relação estritamente determinista e racional (MORIN, 2006).

Com a incorporação das TICs e do uso popular da internet, se visualiza no processo democrático novas formas de interação entre os cidadãos e seus representantes, de forma a conferir maior legitimidade à gestão pública. A mudança paradigmática decorrente das inovações tecnológicas e do movimento de globalização desencadeou uma transformação na sociedade industrial em direção à sociedade da informação, que enfatiza o setor de prestação de serviços e reconhece o conhecimento como o principal fator para o desenvolvimento (SANTOS, BERNARDES e ROVER, 2012).

Conforme Lévy (1999, p.25), a emergência do chamado governo eletrônico pode ser associado a um processo que “acompanha, traduz e favorece uma evolução geral da civilização” e enfatiza que “uma sociedade encontra-se condicionada por suas técnicas” e não determinada por elas. Não existe uma causa específica identificável para um



Estado ou fato social ou cultural “mas sim um conjunto infinitamente complexo e parcialmente indeterminado de processos em interação que se autossustentam ou se inibem”. Dentro dessa lógica, o governo eletrônico pode ser considerado como um movimento decorrente da necessidade de tornar os fluxos informacionais mais rápidos e eficientes, possibilitando a otimização da gestão pública com novas modalidades de participação do cidadão nos processos de decisões políticas e administrativas (ROVER e MEZZAROBÀ, 2012).

É possível inferir que o legislativo eletrônico, assim como o governo eletrônico, é um processo de esforços técnicos e cognitivos para a institucionalização das TICs na estrutura e cultura do Poder Legislativo. Como observado por Pinho (2008, p.473), o desenvolvimento das TICs na administração pública ocorre:

Por meio do que se chama e-gov ou governo eletrônico, representado pela informatização de suas atividades internas e pela comunicação com o público externo: cidadãos, fornecedores, empresas, ou outros setores do governo e da sociedade. Uma forma central dessa informatização tem sido a construção de portais governamentais, por intermédio dos quais os governos mostram sua identidade, seus propósitos, suas realizações, possibilitam a concentração e disponibilização de serviços e informações, o que facilita a realização de negócios e o acesso à identificação das necessidades dos cidadãos. Não se esgotam nesses elementos, no entanto, os objetivos dos governos eletrônicos, também incluindo outros referentes ao aumento da transparência e participação da sociedade nas ações governamentais.

A dimensão do ambiente do governo eletrônico pode ser ampliada para um nível de análise dos campos organizacionais, o que possibilita enquadrar o governo eletrônico como um processo que envolve as organizações da esfera do poder executivo, legislativo e judiciário (SCOTT, 1995). Conforme Sellers, Fogarty e Parker (2012) as organizações não agem de forma independente, mas em vez disso, estão ligadas a outras organizações, sofrendo influência dessas e do seu meio, originando o que pode ser chamado de campos organizacionais, que estão em última análise, agregados em sociedades.

Na medida em que uma sociedade restringe ou incentiva as ações das organizações e modelam o comportamento dos indivíduos é necessário considerar o conceito de legitimidade. Consoante Selznick (1996), a legitimidade é caracterizada como uma força sustentada e conduzida entre os atores organizacionais.

A legitimidade pode ser vista como um "imperativo" organizacional na busca de aprovação social. A função do ambiente institucional é caracterizada “pela elaboração de normas e exigências a que as organizações devem se conformar se querem obter apoio e legitimidade do ambiente” (SCOTT, 1992 *apud* CARVALHO, VIEIRA e LOPES, 1999, p.7).

As expectativas referentes à adoção tecnológica no âmbito do Poder Legislativo podem ser compreendidas em três objetivos principais: simplificação das atividades administrativas e redução de custos; possibilitar que as informações e os processos legislativos sejam mais transparentes à sociedade; e fomentar a participação do cidadão para dialogar e deliberar a agenda política ao lado do governo. São exemplos de funções do legislativo eletrônico: a disponibilização em meio digital de informações institucionais (estrutura organizacional, endereços, telefones, membros do Poder Legislativo) e dos serviços oferecidos pelo órgão legislativo (consulta de leis, solicitação de certidões e declarações, acervo de livros *online*, *newsletter* e *downloads*); a prestação de contas como, por exemplo, o registro dos subsídios e as despesas dos parlamentares e demais gastos do órgão legislativo; a transparência e o monitoramento dos projetos de lei em tramitação, comissões parlamentares de inquérito (CPI) e frentes parlamentares com a possibilidade de acesso aos votos e pareceres; a realização de processos licitatórios por meio da internet para a aquisição de bens e serviços, entre outros (LÉVY, 1999).

As vantagens potenciais da Internet como um meio é que essa tecnologia permite aos órgãos legislativos distribuírem gratuitamente diversos tipos de informação, particularmente publicações oficiais como o texto integral de legislações e relatórios do governo, direta e simultaneamente a uma grande comunidade de usuários de uma maneira eficiente, oportuna e equitativa. A internet permite a transmissão de qualquer informação, desde a versão completa de documentos oficiais e da agenda diária dos trabalhos parlamentares à transmissão audiovisual dos debates durante as sessões parlamentares e até *tours* "virtuais" pelas estruturas físicas dos órgãos do legislativo. Ao contrário dos registros públicos e cartórios de documentos do governo, a pesquisa e a recuperação de informações e dados em formatos digitais possibilitam pesquisas de maneira imediata e detalhada por aqueles interessados em acompanhar o andamento de projetos de lei específicos, propostas de governo, ou registros de votação dos parlamentares sobre questões controversas (NORRIS, 2001).

Há, também, a possibilidade de ampliar a "educação cívica", quando são disponibilizadas seções específicas de informações para estudantes e professores. Todo esse material, se bem planejado e apresentado, deve ajudar a tornar o processo de formulação de políticas – e até mesmo as minúcias dos trabalhos parlamentares – mais aberto ao escrutínio da sociedade, permitindo ampliar a publicidade e prevenir o abuso de poder (NORRIS, 2001).

As TICs possibilitam maior grau de acesso às informações e aos serviços públicos, e não resta dúvida quanto ao fato de que a internet proporciona instrumentos e alternativas de deliberação e interatividade para o cidadão participar nos assuntos e decisões políticas. Entretanto, o acesso à internet não é capaz de assegurar a “boa” governança se não existir em paralelo, ações para institucionalização de um novo modelo de gestão pública orientado por valores mais participativos. As discussões políticas são frequentemente dominadas por poucos e precisa ser ampliada para colocar em evidência a coprodução, a transparência, a comunicação, a confiança e, em última instância, garantir a prevalência do interesse público (GOMES, 2005; KISSLER e HEIDEMANN, 2006; DENHARDT, 2012; ROVER e MEZZAROBBA, 2012). Quanto ao objetivo de promover a participação no legislativo, essa será adequada e viável quando atender três fatores:

(...) primeiro, a busca por arranjos institucionais adequados para receberem as disposições e para processarem as razões da esfera civil erigidas em público; segundo, devem ser promovidas circunstâncias sociais favoráveis para que os cidadãos tenham condições mínimas de intervir no diálogo que caracteriza uma deliberação genuinamente pública; terceiro, uma vez que as condições externas (disponibilidade de mecanismos e um quadro socioeconômico favorável) estejam contempladas, a participação dos cidadãos deve ser internamente orientada de modo a satisfazer determinados princípios deliberativos, a saber, aqueles de reciprocidade, publicidade e *accountability* (MARQUES e MIOLA, p.05, 2007).

As casas legislativas são órgãos da administração pública que “estão formatadas de modo a atuar de acordo com parâmetros deliberativos”. Isto significa que a formulação política e a decisão política nas casas legislativas são processos deliberativos, ao menos do ponto de vista formal. A efetividade da participação depende da criação de mecanismos institucionais suficientemente capazes de absorver as motivações e as demandas dos cidadãos, aliada à institucionalização de novos arranjos

estruturais e valores culturais capazes de estimular a participação da esfera civil para atuar politicamente (MARQUES e MIOLA, 2007, p.06).

No campo prático, são percebidos recursos através de *sites* do Poder Legislativo orientados à otimização das atividades administrativas, acesso às informações e, em alguns casos, de fomento à participação do cidadão para dialogar e deliberar de maneira virtual.

As sondagens simples de opinião pública são exemplos de ferramentas que possibilitam a participação de um número considerável de cidadãos, mas sem, ao mesmo tempo, significar o advento de um recurso deliberativo (...). É necessário que se procure pensar em recursos que registrem não apenas a disposição dos cidadãos, mas que impliquem reflexões que se incorporam em um processo de contínua elaboração e aperfeiçoamento das razões e das decisões (MARQUES e MIOLA, 2007, p.07).

Além das sondagens simples, existe os formulários eletrônicos que permite o cidadão apresentar sugestões, sanar dúvidas e até mesmo realizar denúncias. Apesar disso, é uma ferramenta que configura um mecanismo de deliberação limitado, pois não inclui diversos atores para o confronto de argumentos, o que caracteriza uma participação individual (MARQUES e MIOLA, 2007).

Outros exemplos de recursos do legislativo eletrônico são decorrentes de experiências internacionais, como por exemplo, o envio coletivo ou individual de petições:

O envio individual ou coletivo de petições é um dispositivo previsto nas legislações internas de países como Escócia e Portugal e se constitui norma, ainda, da União Europeia. Conforme relatório da OECD, as petições são um importante instrumento para que o público inclua determinadas questões na pauta de discussão do Poder Legislativo (OECD, 2003, p. 56 *apud* MARQUES e MIOLA, 2007).

Existem ainda os fóruns, modalidade de ferramenta de discussão deliberativa com a capacidade de arregimentar públicos maiores.

Tais ambientes proporcionam uma discussão potencialmente mais qualificada e plural, já que, devido ao maior tempo e espaço disponíveis para a elaboração dos argumentos (...). Dentre as vantagens deste dispositivo, está a possibilidade dos cidadãos formarem um juízo em

conjunto com especialistas e parlamentares. Deve ser ressaltada, assim, a capacidade dos cidadãos em emitir juízos e em contribuir efetivamente no debate ao colocarem suas próprias perspectivas e visões de mundo. Mesmo que tal processo de debate não gere uma decisão ao final da discussão (isso porque o poder decisório continua nas mãos dos eleitos, já que o modelo deliberativo não defende o fim da representatividade) (MARQUES e MIOLA, 2007, p.10).

No contexto brasileiro, também existem iniciativas com o propósito de desenvolver o legislativo eletrônico.

Um dos destaques do site da Câmara dos Deputados é a seção de participação popular, que contém uma ferramenta denominada “Sua proposta pode virar lei”, gerenciada pela Comissão de Legislação Participativa. Este recurso informa aos cidadãos como enviar sugestões de proposições legislativas de acordo com os dispositivos regimentais e oferece arquivos contendo modelos para a elaboração de propostas. Uma vez elaboradas as proposições, os agentes que preenchem os requisitos mínimos, conforme estabelecido pelas regras da Câmara, podem enviar os arquivos com suas demandas através do próprio site (MARQUES e MIOLA, 2007, p.14)

Entretanto, apesar do valor deliberativo da iniciativa, o conteúdo *propostas apresentadas* não fica disponível ao público, e o site da Câmara também não dispõe de um sistema que possibilita o cidadão monitorar as etapas dos processos subsequentes. Como consequência, apesar de que a ferramenta de envio de propostas pressuponha uma participação coletiva, a possibilidade do estabelecimento do debate público é excluída (MARQUES e MIOLA, 2007).

Outra iniciativa que caracteriza o legislativo eletrônico é o Programa Interlegis de iniciativa do Senado Federal, que possui como objetivo geral constituir-se como um elemento para a modernização do Estado brasileiro “buscando estimular a integração do Poder Legislativo e o aumento da participação popular, por meio da utilização da Tecnologia da Informação” (DAMASCENO, p.27, 2002).

São alguns exemplos de serviços e produtos atuais do programa Intelegis: o Sistema de Apoio ao Processo Legislativo, uma ferramenta que informatiza o processo legislativo, sem custos para as Câmaras Municipais; o Sistema de Protocolo de Documentos que automatiza o processo de protocolo de documentos das Casas Legislativas, efetuando o registro dos documentos, seus anexos e respectiva tramitação; e o Portal Modelo que oferece um sistema de gerenciamento de conteúdo em que

qualquer pessoa, mesmo sem conhecimento das linguagens e técnicas da internet, possa publicar notícias, documentos, imagens e eventos da casa, contribuindo com a transparência das informações públicas e interatividade com o cidadão. O seu desenvolvimento ocorreu através da utilização de ferramentas licenciadas com *software* livre, possibilitando que a Casa Legislativa tenha acesso a solução sem custos de licença (SENADO FEDERAL, 2014).

Para a concretização dos objetivos, o programa foi estruturado em três subprogramas: o subprograma de Formação da Comunidade que busca “criar e manter atividades permanentes para estimular a comunicação entre legisladores, Casas Legislativas e a população”; o subprograma de Desenvolvimento e Transferência de Tecnologias, Produtos e Serviços que inclui o desenvolvimento de tecnologias específicas (*software*) para apoiar a modernização do Poder Legislativo; e o subprograma de Infraestrutura Tecnológica que busca equipar as instituições dos Poderes Legislativos “estaduais e municipais que apresentarem carência no que se refere à disponibilidade de infraestrutura de informática necessária à sua integração à Comunidade Interlegis” (DAMASCENO, p.28, 2002).

Silva e Christopoulos (2009) apontam que a partir da Comunidade do Poder Legislativo formou-se uma nova relação entre as Casas Legislativas, dando origem a uma nova rede de interação e comunicação entre os membros do Poder Legislativo. O programa Interlegis conseguiu difundir o seu objetivo e atualmente conta com a adesão das 27 assembleias legislativas e pelo menos 4.200 Câmaras Municipais.

Além do programa Interlegis, o Senado Federal possui seu portal eletrônico específico, o qual apresenta uma seção denominada e-Cidadania que disponibiliza três canais de comunicação e interação com os cidadãos, são eles os *links* e-Representação, e-Legislação e e-Fiscalização. O primeiro possibilita ao cidadão propor um debate nas comissões parlamentares; acompanhar os discursos, votações e proposições dos membros; participar de enquetes e realizar visita virtual para conhecer o Senado. O *link* e-Legislação possibilita que o cidadão contribua com a função legislativa propondo ideias para a criação de novas leis, que se receberem a quantidade de apoios necessários de outros cidadãos será avaliada pela Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa e poderá tramitar formalmente no Senado. No canal e-Legislação também é disponibilizado o serviço que permite ao cidadão selecionar as matérias de seu interesse em tramitação no Congresso e receber, em seu e-mail, uma mensagem sempre que a matéria selecionada sofrer ação legislativa; e o serviço de transmissão ao vivo das

atividades do Plenário e das comissões. Já o *link* e-Fiscalização oferece serviços como acesso às orientações para o cidadão solicitar informações produzidas ou sob a guarda do Senado Federal; consultar a relação de servidores efetivos e comissionados; as cotas para o exercício da atividade parlamentar; acessar informações a respeito de compras realizadas pelo Senado; e acompanhar o processo orçamentário da União (SENADO FEDERAL, 2014).

Reduzir o *gap* entre o trabalho político da esfera dos representantes e o da esfera civil exige o desenvolvimento de ferramentas *online* sustentadas pela lógica do modelo do NSP. As instituições legislativas e os parlamentares devem empreender esforços para ampliar os mecanismos que valorizem a participação dos cidadãos, a troca de informações e experiências (DENHARDT e DENHARDT, 2012). Para Marques e Miola (2007) o perfil de uma ferramenta deliberativa que favorece a participação deve possibilitar e fomentar a troca de razões entre diversos *stakeholders*, de modo que todos os participantes tenham oportunidades de inserir, questionar e justificar posicionamentos. No plano ideal, o resultado do legislativo eletrônico é dar viabilidade às deliberações públicas que servirão como subsídios para as decisões dos parlamentares.

Apesar do otimismo de muitos acadêmicos e das incontestáveis vantagens oferecidas pelas TIC's, em especial a internet, para a transparência das informações e o envolvimento dos indivíduos no campo das deliberações políticas, Hindman (2009, p.130) alerta para o fato de que os “cientistas políticos tiveram uma visão incompleta do que a infraestrutura da internet inclui”, pois deixaram de olhar para além dos aspectos técnicos e estruturais da infraestrutura da informação. Isto é, não consideraram a relevância de outras dimensões como a “social, econômica, política e até mesmo cognitivas” que habilitam as tecnologias. Para o autor, mesmo os *hardwares* mais baratos e os protocolos mais abertos não são capazes de eliminar as desigualdades na criação de conteúdo político ou em encontrá-lo uma vez que esteja *online*.

Hindman (2009, p.131) apresenta como limites ou desafios para o desenvolvimento da política no meio digital os baixos níveis de tráfego de conteúdo político relevante (*Low Levels of Politically Relevant Traffic*). Isso significa que o “tráfego para consultar sites políticos é mais escasso até do que muitos céticos haviam especulado”. As fontes não comerciais de informação política não conseguiram montar um verdadeiro desafio para os meios de comunicação tradicionais, absorvendo apenas uma pequena fração dos visitantes que os sites de notícias e mídia recebem.

O autor também destaca a questão da estrutura dos *links* e visibilidade dos sites (*Link Structure and Site Visibility*) como uma barreira à política *online*, pois “com o advento do Google, o número de *links* que apontam para um site tornou-se um meio essencial pelo qual os motores de busca encontram e classificam o conteúdo”, o que acaba por determinar a visibilidade e, conseqüentemente, “quem é escutado na internet” (HINDMAN, 2009, p.132).

Hindman (2009) ainda discorre sobre a questão dos motores de buscas e a estratégia de busca (*Search Engines and Search Behavior*). Para o autor não é apenas o baixo volume agregado de informações políticas que limitam os conteúdos apresentados em uma pesquisa, mas também, as estratégias de consulta *online* empregadas pelos usuários. Há uma diferença entre as consultas de navegação (que procurar um local específico) e as consultas de conteúdo (que buscam informações sobre temas políticos ou personalidades políticas) e, se as consultas *online* forem efetuadas apenas com base nos primeiros resultados retornados pelos motores de busca, a maior parte do conteúdo indexado é irrelevante. Isso sem mencionar o fato de que os dois principais mecanismos de busca – que são o Google e o Yahoo! – apresentam quase sempre os mesmos resultados para uma mesma consulta realizada nos dois mecanismos.

Outro fator advertido por Hindman (2009) consiste na economia da produção de conteúdo (*The Economics of Content Production*). Para ele mesmo no mundo digital são as organizações de notícias tradicionais que fornecem a maior parte de notícias e informações políticas, pois muitas empresas digitais enfrentam as mesmas pressões econômicas que acabam criando monopólios em diversos campos industriais.

Por último, também representa uma barreira para o desenvolvimento da política no meio digital as elites sociais digitais (*Online Social Elites*). É recorrente a ideia de que a internet está distribuindo o poder das elites políticas para uma maior gama de indivíduos. Supostamente a internet é um meio para isso acontecer e os *blogs*, apesar de atingirem uma pequena parcela de indivíduos é “a forma de comentário político mais lida no EUA”. Entretanto, os *blogs* mais acessados e mais lidos consistem em uma pequena parcela dentre os milhares existentes. Assim, falar que os *blogs* estão empoderando os cidadãos ordinários é uma falácia, pois esse pequeno grupo é em si uma elite social e política digital, geralmente composta por indivíduos melhor educados, geralmente do sexo masculino e etnicamente menos diversos do que as outras elites de mídia as quais dirigem as suas críticas (HINDMAN, 2009).



A participação política possibilitada pelas TIC tem sido considerada como uma das promessas da internet. No entanto, tal promessa ainda não se concretizou de modo satisfatório, com resultados ainda modestos. A transparência das informações e a participação política precisam ser fomentadas com apoio em uma gestão estratégica no contexto da sociedade da informação, principalmente onde se tem detectado um abandono ou desvalorização da política (PINHO, 2011).

### 3.3 Portais eletrônicos como instrumento de transparência

A gestão pública enfrenta na sociedade da informação desafios sem precedentes em termos de gestão da informação. Esses desafios são decorrentes da necessidade da máquina pública lidar com os enormes volumes de informações que precisam ser armazenadas e publicadas, a velocidade com que os conteúdos se transformam e as mudanças nas estruturas de trabalho e nas relações entre governo e sociedade resultantes das revoluções tecnológicas.

Novos meios de comunicação e de colaboração são necessários para a superação desses desafios (TERRA e GORDON, 2002). Diante disso, os portais eletrônicos representam uma importante ferramenta estratégica para a administração pública gerir as informações com velocidade, precisão e envolvimento dos cidadãos com custos relativamente baixos (TERRA e GORDON, 2002). Compreende-se portal eletrônico como uma interface individualizada e disponibilizada na internet em tempo integral e permanente que se “constitui em um único ponto de acesso a todos os recursos de informação e conhecimento de uma instituição” e, também, de seus serviços (DIAS, 2001, p.50; AKUTSU e PINHO, 2002).

Conforme Pinho (2008), os portais eletrônicos podem ser avaliados sob a ótica da *accountability* nos seus aspectos tecnológicos – que diz respeito ao modo como estão disponibilizadas as informações para os cidadãos – e, principalmente, deve ser analisado no que diz respeito à ampliação da participação e controle dos atos do governo pelos cidadãos, através do meio digital. Isso significa levar em consideração as potencialidades dos portais eletrônicos como funcionalidade do governo eletrônico para fomentar a democracia.

Simplesmente publicar informações sem uma arquitetura capaz de disponibilizá-las de modo realmente transparente e com alto grau de inferência, bem como sem possibilidades de personalização e colaboração mútua entre os usuários (TERRA e GORDON, 2002; MICHENER e BERSCH, 2011) restringirá as utilidades e

funcionalidades dos portais de governo eletrônico a um nível básico de maturidade, uma forma incipiente de governo eletrônico em que o cidadão somente encontrará a disseminação da informação por meio de postagens realizadas pelos órgãos públicos em seus portais eletrônicos (BELANGER e HILLER, 2006). Alguns sites oferecem estruturas lógicas (arquitetura) que ajudam os cidadãos encontrarem respostas e completarem tarefas. Outros não têm qualquer organização inteligível e frustram as tentativas de navegar e obter informações através deles. É importante ter em mente a noção do que significa arquitetura da informação para se desenvolver portais transparentes e úteis. Conforme Morville e Rosenfeld (2006) não há um conceito único que define arquitetura da informação, podendo o termo ser compreendido como: (1) projeto estrutural de ambientes de informação compartilhados; (2) combinação de sistemas de organização, rotulagem ou taxonomia, busca e navegação dentro dos portais; (3) arte e ciência para dar forma a produtos de informação e experiências apoiando a usabilidade e a acessibilidade dos portais; (4) disciplina emergente e comunidade de prática focada em trazer princípios de design e arquitetura para o mundo digital.

Fica evidente, a importância de avaliar o processo de institucionalização e o grau de maturidade do governo eletrônico na administração pública, isto é, analisar como os instrumentos estão sendo planejados e implementados, em especial, naquilo que diz respeito à publicidade de informações de interesse público e funcionalidades específicas para a promoção da participação dos cidadãos (BELANGER e HILLER, 2006; PINHO, 2008).

As iniciativas e projetos de legislativo eletrônico são processos em constante transformação e evolução que podem passar por uma série de estágios e níveis de complexidade até atingir um nível de funcionalidade considerado ótimo (BELANGER E HILLER, 2006). A maturidade dos projetos de legislativo eletrônico não deve ser compreendida somente como uma “questão de tecnologia e complexidade organizacional”. A adoção estratégica das TICs deve ser direcionada para cobrir mais dimensões do que simplesmente as questões de integração e de apoio às funções e atividades do governo. Precisam “capturar o uso futuro das aplicações de TI com os usuários externos, como cidadãos, empresas e outras agências governamentais”, ou seja, a maturidade de um projeto de legislativo eletrônico envolve elementos como qualidade da informação, eficiência e eficácia, mas acima disso, precisa considerar e ter como

foco “questões como valores, interação e orientação” (ANDERSEN e HENRIKSEN, 2006, p. 237-238).

A oferta de serviços e de interatividade entre governo e cidadão de maneira *online* é enfatizado por Belanger e Hiller (2006), bem como o potencial transformador proporcionado por projetos de legislativo eletrônico. Os serviços e a integração possibilitados pelos portais do legislativo eletrônico quando centrados no cidadão como parceiro e não como cliente “podem aumentar a participação do cidadão e a transparência da administração pública” (Pacheco, Kern, Steil, 2007, p. 74). A construção de portais eletrônicos legislativos capazes de atingir esse potencial requer uma abordagem do “empreendimento com visão sistêmica, abrangente, contemplando processos ao longo de todo ciclo de construção do conhecimento” sem desconsiderar as barreiras tecnológicas e políticas para a sua realização (PACHECO, KERN, STEIL, 2007, p. 76).

É importante destacar que hoje existe uma nova geração de portais *web* mais sofisticados e capazes de integrar inúmeras aplicações e funcionalidades como, por exemplo, sistemas de gerenciamento de informação, ferramentas para facilitar a busca de informações relevantes e aplicativos de colaboração *online* (TERRA e GORDON, 2002). Portais com essa lógica de arquitetura possuem um grau de maturidade elevado que além do acesso às informações, possibilitam a interoperabilidade, a prestação de serviços *online* e a interação e colaboração entre os usuários.

Para Pacheco, Kern, Steil, (2007, p.76) o termo adequado para os projetos de governo eletrônico que atingem um estágio de maturidade de integração dos serviços e de participação política digital são plataformas de governo, pois “é algo mais abrangente e complexo do que portal”, evidenciando a “interoperabilidade de sistemas diversos que atendem a uma ampla gama de interessados”. Na visão dos autores o portal consiste na “interface entre a plataforma e-gov e seus usuários e, como tal, um dos componentes da arquitetura tecnológica do projeto e-gov”.

São múltiplas as possíveis relações entre *stakeholders* e administração pública existentes no plano digital e os projetos de governo eletrônico são os mecanismos para efetivá-las. Consoante Belanger e Hiller (2006), essas relações podem ser analisadas em: (1) Governo Prestando Serviços para Indivíduos (*Government Delivering Services to Individuals - G2IS*), isto é, quando o governo estabelece ou mantém uma relação direta com os cidadãos a fim de disponibilizar um serviço ou benefício, como, por exemplo, quando o cidadão solicita o pedido de auxílio-doença pelo portal eletrônico do

Instituto Nacional de Seguro Social (INSS); (2) Governo para Indivíduos como Parte do Processo Político (*Government to Individuals as Part of the Political Process - G2IP*), em que ocorre o relacionamento entre governo e cidadão como parte do processo democrático, é a relação mais relevante na lógica do NSP, pois inclui a possibilidade de votação *online*, deliberação *online* e de participação em pesquisas de opiniões *online*; (3) Governo para Negócios como um Cidadão (*Government to Business as a Citizen - G2BC*) que consiste em oportunidades para as empresas se relacionarem com o governo na qualidade de cidadão, como nos casos em que é possível o pagamento de impostos *online* pelas empresas em portais eletrônicos governamentais; (4) Governo para Negócios no Mercado (*Government to Business in the Marketplace - G2BMKT*) configura as relações do governo com fornecedores de serviços e produtos. Os benefícios para o governo nesse tipo de interação é o aumento da eficiência, por exemplo, na “redução de papelada, correspondências e atrasos”; (5) Governo para Colaboradores (*Government to Employees - G2E*) é o relacionamento *online* entre agências governamentais e seus colaboradores. Por exemplo, as agências governamentais podem usar uma intranet para fornecer informações aos seus colaboradores e, também, pode permitir algumas transações *online*; e (6) Governo para Governo (*Government to Government - G2G*) que implica nas relações entre órgãos intergovernamentais. Os órgãos governamentais muitas vezes dependem da colaboração e prestação de serviços de outros órgãos governamentais e quando algumas dessas transações são conduzidas de modo *online*, ganhos substanciais em termos de economia e eficiência são atingidos.

Na dimensão da esfera pública, a adoção tecnológica e a implementação de portais eletrônicos como ferramentas de legislativo eletrônico devem orientar-se para a capacitação do cidadão em questionar o que se planeja fazer e para interferir na agenda estabelecida pelo Poder Legislativo (RUEDIGER, 2002). As potencialidades oferecidas pelas TICs associadas ao modelo de gestão do NSP compõem uma estratégia para a superação das democracias delegativas na América Latina em direção a uma democracia mais participativa e com mecanismos mais objetivos de *accountability* (O'DONNELL, 1998a; DENHARDT e DENHARDT, 2007).

Entretanto, em geral, é possível observar que os portais eletrônicos legislativos ainda não fazem uso das tecnologias de informação e comunicação para “promover interatividade com a sociedade, sendo a ideia de interatividade e de exploração do potencial da comunicação, ainda praticamente inexistente” (RAUPP, 2011, p.80). A

transparência das informações e a abertura à participação social com a utilização de portais eletrônicos ainda é algo pouco expressivo na realidade brasileira.

Em países com características neopatrimonialistas e de democracia delegativa, são inexpressivos os incentivos para o exercício da *accountability* dos atos dos gestores públicos, haja vista que os governantes não se sentem obrigados a promover a prestação de contas e transparência das ações praticadas durante o seu governo. Não se verifica também uma predisposição ao desenvolvimento de canais para participação da sociedade civil na construção dos trabalhos do legislativo. É neste íterim que se vislumbra a necessidade de desenvolvimento de instrumentos que possam incentivar a promoção dos objetivos da *accountability* (RAUPP, 2011, p.82).

Os portais eletrônicos como instrumentos do legislativo eletrônico são compreendidos nessa pesquisa como um meio para ampliar e fomentar as práticas de participação social e transparência das informações públicas. Os projetos de legislativo eletrônico “mais do que um provedor de serviços *online*, poderá ser, sobretudo, uma ferramenta de capacitação política da sociedade” (RUEDIGER, 2002, p.30). Os portais eletrônicos devem ser entendidos “como potencializadores da construção de *accountability*” (RAUPP, 2011, p.82) e não apenas como ferramentas orientadas à otimização de processos, prestação de serviços, redução de custos e aderência às leis. Lógicas inerentes aos modelos de administração pública burocrática e administração gerencial (DENHARDT e DENHARDT, 2007).

Os portais eletrônicos oficiais precisam se configurar em ferramentas de *accountability*. Isto é, atender as exigências e padrões legais, oferecer aos cidadãos ferramentas para encontrar e comunicar-se com as autoridades e publicar as informações e disponibilizar outras formas de interação.

## 4 METODOLOGIA DA PESQUISA

O delineamento metodológico envolve o planejamento da pesquisa em sua dimensão mais ampla, ou seja, integra a abordagem teórica (os fundamentos metodológicos e a definição dos objetivos), o ambiente da pesquisa e a determinação das técnicas de coleta e análise de dados (GIL, 2002).

Este capítulo apresenta o enquadramento metodológico e os procedimentos escolhidos para a realização deste estudo, o qual buscou verificar em que medida os portais eletrônicos de Câmaras Municipais localizadas *em cidades brasileiras com população superior a duzentos mil habitantes promovem construção da transparência à luz da Lei de Acesso à Informação*.

### 4.1 Classificação da pesquisa

Esta pesquisa pode ser caracterizada como um estudo de levantamento ou *survey*, procedimento que busca descrever as características de uma população, utilizando uma amostra. É particularmente relevante ao permitir o teste de proposições complexas que envolvem diversas variáveis em interação simultânea (BABBIE, 1999).

Uma pesquisa *survey* busca categorizar e quantificar as respostas levantadas diante de uma abordagem rigorosa e capaz de produzir resultados passíveis de serem replicáveis. Segundo May (2004), replicar implica em efetuar novamente o estudo *survey* utilizando o mesmo tipo de amostragem com o objetivo de produzir os mesmos resultados com grupos diferentes e em momentos diferentes, o que aumentará a confiança das primeiras descobertas da pesquisa.

São pesquisas tradicionalmente associadas ao paradigma positivista que ganham nos últimos anos relevância em outros campos da ciência, conforme May (2004) é claramente um excesso de simplificação nos dias de hoje adotá-las exclusivamente em estudos positivistas. Babbie (1999, p.82) coloca que “o *survey* pode ser usado vantajosamente no exame de muitos temas sociais e é particularmente eficaz quando combinado com outros métodos”. Essa perspectiva, também, é compartilhada por Saccol (2009) ao discorrer que:

Não existem, portanto, categorias totalmente excludentes em termos de estratégias e técnicas de investigação, pois, desde que sejam utilizadas com coerência, há que se preservar a liberdade e a criatividade do pesquisador (SACCOL, 2009, p.254).

No que diz respeito à abordagem do problema, este estudo adota as abordagens qualitativa e quantitativa. Creswell (2007) observa que a investigação qualitativa emprega diferentes alegações de conhecimento, estratégias de investigação e métodos de coleta e análise de dados e o método quantitativo emprega instrumentos estatísticos como base no processo de análise de um problema, bem como há intenção de numerar ou medir unidades ou categorias homogêneas.

#### 4.2 População

Na maioria dos estudos de levantamentos, não são pesquisados todos os integrantes da população, é selecionado uma amostra significativa de todo o universo, que é tomada como objeto de investigação. As inferências obtidas com base nessa amostra são projetadas para a totalidade do universo (BABBIE, 1999; GIL, 2002).

O Brasil é o quinto maior país do mundo em área com uma extensão territorial de 8.515.767,049 km<sup>2</sup> e população total de 190 755 799 pessoas (IBGE, 2010). No ano de 2012, o seu Produto Interno Bruto conforme dados do Banco Mundial (2013)<sup>4</sup> somou 2.252.664 milhões de dólares, posicionando a economia brasileira como a sétima maior do mundo. Além dessas características, o país possui um mapa geográfico dividido em cinco macros regiões – Norte, Nordeste, Sudeste, Sul e Centro-Oeste – que juntas somam 5.570 setenta municípios, o universo alvo desta pesquisa. Como já dito, esta pesquisa classifica-se como um levantamento ou *survey* que busca descrever a adequação da dimensão transparência em portais eletrônicos de Câmaras Municipais de cidades brasileiras com porte populacional acima de duzentos mil habitantes, o que delimita a amostra desta pesquisa.

É importante resgatar que se optou por investigar os portais de Câmaras Municipais localizadas em municípios com essa característica populacional, por considerar que as cidades com esse porte possuem melhores condições técnicas e financeiras para o desenvolvimento e estruturação de portais eletrônicos. Pressupõe-se também, que quanto maior a população, maior é a necessidade do uso de portais eletrônicos na comunicação e interação entre governo e sociedade, pois o contato com os parlamentares em cidades maiores é mais digital do que presencial, e as informações que seriam apresentadas aos cidadãos presencialmente, passam a ser veiculadas no meio digital (PINHO e RAUPP, 2013).

---

<sup>4</sup> Disponível em: <<http://data.worldbank.org/data-catalog/GDP-ranking-table>>. Acesso em: 15 set. 2013.

Municípios maiores e mais populosos tendem a publicarem maior quantidade de informações da gestão municipal à sociedade, devido à maior pressão da sociedade para que a gestão pública municipal justifique seus atos e escolhas (STYLES e TENNYSON, 2007). Outro motivo para essa escolha decorre de determinação da Lei de Acesso à Informação, que obriga os municípios com esse porte populacional utilizarem a internet como meio de comunicação e divulgação de informações públicas. Outro motivo é que todos os municípios com esse porte populacional, por determinação da Lei de Acesso à Informação, são obrigados a utilizarem a internet como meio de comunicação e divulgação de informações públicas.

A configuração populacional foi obtida por meio de consulta ao Censo Demográfico 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e os respectivos endereços eletrônicos dos portais das Câmaras Municipais foram acessados e catalogados mediante duas consultas ao site de pesquisa *Google*, realizadas nos dias 22 e 23 de janeiro de 2014 e 18 de abril de 2014. As cidades que tiveram os portais eletrônicos das suas Câmaras Municipais investigados, suas populações municipais específicas e respectivos endereços na internet estão representados na Tabela 1.

Tabela 1- Municípios com população residente superior a duzentas mil pessoas, em ordem decrescente de população residente e endereço dos portais eletrônicos (Continua).

N.	Município	Habitantes	Endereço eletrônico das Câmaras Municipais
1	São Paulo - SP	11 253 503	<a href="http://www.camara.sp.gov.br/">http://www.camara.sp.gov.br/</a>
2	Rio de Janeiro - RJ	6 320 446	<a href="http://www.camara.rj.gov.br/">http://www.camara.rj.gov.br/</a>
3	Salvador - BA	2 675 656	<a href="http://www.cms.ba.gov.br/">http://www.cms.ba.gov.br/</a>
4	Brasília - DF	2 570 160	<a href="http://www.cl.df.gov.br/">http://www.cl.df.gov.br/</a>
5	Fortaleza - CE	2 452 185	<a href="http://www.cmfor.ce.gov.br/">http://www.cmfor.ce.gov.br/</a>
6	Belo Horizonte - MG	2 375 151	<a href="http://www.cmbh.mg.gov.br/">http://www.cmbh.mg.gov.br/</a>
7	Manaus - AM	1 802 014	<a href="http://www.cmm.am.gov.br/">http://www.cmm.am.gov.br/</a>
8	Curitiba - PR	1 751 907	<a href="http://www.cmc.pr.gov.br/">http://www.cmc.pr.gov.br/</a>
9	Recife - PE	1 537 704	<a href="http://www.recife.pe.leg.br/">http://www.recife.pe.leg.br/</a>
10	Porto Alegre - RS	1 409 351	<a href="http://www.camarapoa.rs.gov.br/">http://www.camarapoa.rs.gov.br/</a>
11	Belém - PA	1 393 399	<a href="http://www.cmb.pa.gov.br/">http://www.cmb.pa.gov.br/</a>
12	Goiânia - GO	1 302 001	<a href="http://www.camara.go.gov.br/">http://www.camara.go.gov.br/</a>
13	Guarulhos - SP	1 221 979	<a href="http://www.camaraguarulhos.sp.gov.br/">http://www.camaraguarulhos.sp.gov.br/</a>
14	Campinas - SP	1 080 113	<a href="http://www.campinas.sp.leg.br/">http://www.campinas.sp.leg.br/</a>
15	São Luís - MA	1 014 837	<a href="http://www.saoluis.ma.leg.br/">http://www.saoluis.ma.leg.br/</a>
16	São Gonçalo - RJ	999 728	Não apresenta portal eletrônico
17	Maceió - AL	932 748	<a href="http://www.camarademaceio.al.gov.br/">http://www.camarademaceio.al.gov.br/</a>
18	Duque de Caxias - RJ	855 048	<a href="http://www.cmdc.rj.gov.br/">http://www.cmdc.rj.gov.br/</a>



Tabela 1- Municípios com população residente superior a duzentas mil pessoas, em ordem decrescente de população residente e endereço dos portais eletrônicos (Continuação).

N.	Município	Habitantes	Endereço eletrônico das Câmaras Municipais
19	Teresina - PI	814 230	<a href="http://www.teresina.pi.leg.br/">http://www.teresina.pi.leg.br/</a>
20	Natal - RN	803 739	<a href="http://www.cmnat.rn.gov.br/">http://www.cmnat.rn.gov.br/</a>
21	Nova Iguaçu - RJ	796 257	<a href="http://www.cmni.rj.gov.br/">http://www.cmni.rj.gov.br/</a>
22	Campo Grande - MS	786 797	<a href="http://www.cmni.rj.gov.br/">http://www.cmni.rj.gov.br/</a>
23	São Bernardo do Campo - SP	765 463	<a href="http://www.camarasbc.sp.gov.br/">http://www.camarasbc.sp.gov.br/</a>
24	João Pessoa - PB	723 515	<a href="http://www.cmjp.pb.gov.br/">http://www.cmjp.pb.gov.br/</a>
25	Santo André - SP	676 407	<a href="http://www.cmsandre.sp.gov.br/">http://www.cmsandre.sp.gov.br/</a>
26	Osasco - SP	666 740	<a href="http://www.camaraosasco.sp.gov.br/osasco/index2.htm">http://www.camaraosasco.sp.gov.br/osasco/index2.htm</a>
27	Jaboatão dos Guararapes - PE	644 620	<a href="http://www.camarajaboatao.pe.gov.br/">http://www.camarajaboatao.pe.gov.br/</a>
28	São José dos Campos - SP	629 921	<a href="http://www.camarasjc.sp.gov.br/">http://www.camarasjc.sp.gov.br/</a>
29	Ribeirão Preto - SP	604 682	<a href="http://www.camararibeiraopreto.sp.gov.br/">http://www.camararibeiraopreto.sp.gov.br/</a>
30	Uberlândia - MG	604 013	<a href="http://www.camarauberlandia.mg.gov.br/contaspublicas/">http://www.camarauberlandia.mg.gov.br/contaspublicas/</a>
31	Contagem - MG	603 442	<a href="http://www.cmc.mg.gov.br/">http://www.cmc.mg.gov.br/</a>
32	Sorocaba - SP	586 625	<a href="http://www.camarasorocaba.sp.gov.br/">http://www.camarasorocaba.sp.gov.br/</a>
33	Aracaju - SE	571 149	<a href="http://www.cmaju.se.gov.br/">http://www.cmaju.se.gov.br/</a>
34	Feira de Santana - BA	556 642	<a href="http://www.camarafeiradesantana.ba.gov.br/">http://www.camarafeiradesantana.ba.gov.br/</a>
35	Cuiabá - MT	551 098	<a href="http://www.camaracba.mt.gov.br/">http://www.camaracba.mt.gov.br/</a>
36	Juiz de Fora - MG	516 247	<a href="http://www.camarajf.mg.gov.br/">http://www.camarajf.mg.gov.br/</a>
37	Joinville - SC	515 288	<a href="http://www.cvj.sc.gov.br/">http://www.cvj.sc.gov.br/</a>
38	Londrina - PR	506 701	<a href="http://www1.cml.pr.gov.br/">http://www1.cml.pr.gov.br/</a>
39	Niterói - RJ	487 562	<a href="http://camaraniteroi.rj.gov.br/">http://camaraniteroi.rj.gov.br/</a>
40	Ananindeua - PA	471 980	<a href="http://www.cma.pa.gov.br/">http://www.cma.pa.gov.br/</a>
41	Belford Roxo - RJ	469 332	Não apresenta portal eletrônico
42	Campos dos Goytacazes - RJ	463 731	<a href="http://www.camaracampos.rj.gov.br/">http://www.camaracampos.rj.gov.br/</a>
43	São João de Meriti - RJ	458 673	<a href="http://camaradesaojoaodemeriti.rj.gov.br/site/">http://camaradesaojoaodemeriti.rj.gov.br/site/</a>
44	Aparecida de Goiânia - GO	455 657	<a href="http://camaradeaparecida.go.gov.br/">http://camaradeaparecida.go.gov.br/</a>
45	Caxias do Sul - RS	435 564	<a href="http://www.camaracaxias.rs.gov.br/site/">http://www.camaracaxias.rs.gov.br/site/</a>
46	Porto Velho - RO	428 527	<a href="http://www.portovelho.ro.leg.br/">http://www.portovelho.ro.leg.br/</a>
47	Florianópolis - SC	421 240	<a href="http://www.cmf.sc.gov.br/">http://www.cmf.sc.gov.br/</a>
48	Santos - SP	419 400	<a href="http://www.camarasantos.sp.gov.br/publico/">http://www.camarasantos.sp.gov.br/publico/</a>
49	Mauá - SP	417 064	<a href="http://www.camaramaua.sp.gov.br/">http://www.camaramaua.sp.gov.br/</a>
50	Vila Velha - ES	414 586	<a href="http://www.cmvv.es.gov.br/">http://www.cmvv.es.gov.br/</a>
51	Serra - ES	409 267	<a href="http://camaraserra.web470.uni5.net/">http://camaraserra.web470.uni5.net/</a>
52	São José do Rio Preto - SP	408 258	<a href="http://www.riopreto.sp.leg.br/">http://www.riopreto.sp.leg.br/</a>
53	Macapá - AP	398 204	Não apresenta portal eletrônico
54	Mogi das Cruzes - SP	387 779	<a href="http://www.cmmc.sp.gov.br/">http://www.cmmc.sp.gov.br/</a>
55	Diadema - SP	386 089	<a href="http://www.cmdiadema.sp.gov.br/">http://www.cmdiadema.sp.gov.br/</a>
56	Campina Grande - PB	385 213	<a href="http://camaracg.pb.gov.br/">http://camaracg.pb.gov.br/</a>
57	Betim - MG	378 089	<a href="http://www.camarabetim.mg.gov.br/">http://www.camarabetim.mg.gov.br/</a>
58	Olinda - PE	377 779	<a href="http://camaraolinda.pe.gov.br/">http://camaraolinda.pe.gov.br/</a>

Tabela 1- Municípios com população residente superior a duzentas mil pessoas, em ordem decrescente de população residente e endereço dos portais eletrônicos (Continuação).

N.	Município	Habitantes	Endereço eletrônico das Câmaras Municipais
59	Jundiá - SP	370 126	<a href="http://camaraolinda.pe.gov.br/">http://camaraolinda.pe.gov.br/</a>
60	Carapicuíba - SP	369 584	<a href="http://www.camaracarapicuiiba.sp.gov.br/">http://www.camaracarapicuiiba.sp.gov.br/</a>
61	Piracicaba - SP	364 571	<a href="http://www.camarapiracicaba.sp.gov.br/">http://www.camarapiracicaba.sp.gov.br/</a>
62	Montes Claros - MG	361 915	<a href="http://www.cmmoc.mg.gov.br/">http://www.cmmoc.mg.gov.br/</a>
63	Maringá - PR	357 077	<a href="http://www.cmm.pr.gov.br/">http://www.cmm.pr.gov.br/</a>
64	Cariacica - ES	348 738	<a href="http://www.camaracariacica.es.gov.br/">http://www.camaracariacica.es.gov.br/</a>
65	Bauru - SP	343 937	<a href="http://www.camarabauru.sp.gov.br/">http://www.camarabauru.sp.gov.br/</a>
66	Rio Branco - AC	336 038	<a href="http://www.riobranco.ac.leg.br/cmrb2013/">http://www.riobranco.ac.leg.br/cmrb2013/</a>
67	Anápolis - GO	334 613	<a href="http://www.camaraanapolis.go.gov.br/">http://www.camaraanapolis.go.gov.br/</a>
68	São Vicente - SP 332 445	332 445	<a href="http://www.camarasaovicente.sp.gov.br/">http://www.camarasaovicente.sp.gov.br/</a>
69	Pelotas - RS	328 275	<a href="http://www.camarapel.rs.gov.br/">http://www.camarapel.rs.gov.br/</a>
70	Vitória - ES	327 801	<a href="http://www3.cmv.es.gov.br/">http://www3.cmv.es.gov.br/</a>
71	Caucaia - CE	325 441	<a href="http://www.cmcaucaia.ce.gov.br/">http://www.cmcaucaia.ce.gov.br/</a>
72	Canoas - RS	323 827	<a href="http://www.camaracanoas.rs.gov.br/">http://www.camaracanoas.rs.gov.br/</a>
73	Itaquaquecetuba - SP	321 770	<a href="http://www.camaraitaquaquecetuba.sp.gov.br/">http://www.camaraitaquaquecetuba.sp.gov.br/</a>
74	Franca - SP	318 640	<a href="http://www.camarafranca.sp.gov.br/">http://www.camarafranca.sp.gov.br/</a>
75	Caruaru - PE	314 912	<a href="http://camaracaruaru.pe.gov.br/2013/">http://camaracaruaru.pe.gov.br/2013/</a>
76	Ponta Grossa - PR	311 611	<a href="http://www.cmpg.pr.gov.br/">http://www.cmpg.pr.gov.br/</a>
77	Blumenau - SC	309 011	<a href="http://www.camarablu.sc.gov.br/">http://www.camarablu.sc.gov.br/</a>
78	Vitória da Conquista - BA	306 866	<a href="http://www.camaravc.com.br/site/">http://www.camaravc.com.br/site/</a>
79	Paulista - PE	300 466	Não apresenta portal eletrônico
80	Ribeirão das Neves - MG	296 317	<a href="http://www.cmrn.mg.gov.br/">http://www.cmrn.mg.gov.br/</a>
81	Uberaba - MG	295 988	<a href="http://www.camarauberaba.mg.gov.br/">http://www.camarauberaba.mg.gov.br/</a>
82	Petrópolis - RJ	295 917	<a href="http://cmp.web766.kinghost.net/">http://cmp.web766.kinghost.net/</a>
83	Santarém - PA	294 580	<a href="http://www.camaradesantarem.pa.gov.br/">http://www.camaradesantarem.pa.gov.br/</a>
84	Petrolina - PE	293 962	<a href="http://www.camarapetrolina.pe.gov.br/">http://www.camarapetrolina.pe.gov.br/</a>
85	Guarujá - SP	290 752	<a href="http://www.camaraguaruja.sp.gov.br/">http://www.camaraguaruja.sp.gov.br/</a>
86	Cascavel - PR	286 205	<a href="http://www.camaracascavel.pr.gov.br/">http://www.camaracascavel.pr.gov.br/</a>
87	Boa Vista - RR	284 313	<a href="http://www.boavista.rr.gov.br/">http://www.boavista.rr.gov.br/</a>
88	Taubaté - SP	278 686	<a href="http://www.camarataubate.sp.gov.br/">http://www.camarataubate.sp.gov.br/</a>
89	Limeira - SP	276 022	<a href="http://www.camaralimeira.sp.gov.br/">http://www.camaralimeira.sp.gov.br/</a>
90	São José dos Pinhais - PR	264 210	<a href="http://www.cmsjp.com.br/">http://www.cmsjp.com.br/</a>
91	Governador Valadares - MG	263 689	<a href="http://www.camaragv.mg.gov.br/">http://www.camaragv.mg.gov.br/</a>
92	Suzano - SP	262 480	<a href="http://www.camarasuzano.sp.gov.br/">http://www.camarasuzano.sp.gov.br/</a>
93	Praia Grande - SP	262 051	<a href="http://www.camarapraiagrande.sp.gov.br/">http://www.camarapraiagrande.sp.gov.br/</a>
94	Santa Maria - RS	261 031	<a href="http://www.camara-sm.rs.gov.br/">http://www.camara-sm.rs.gov.br/</a>
95	Mossoró - RN	259 815	Não apresenta portal eletrônico
96	Volta Redonda - RJ	257 803	<a href="http://www.voltaredonda.rj.leg.br">http://www.voltaredonda.rj.leg.br</a>
97	Foz do Iguaçu - PR	256 088	<a href="http://www.camarafoz.pr.gov.br/">http://www.camarafoz.pr.gov.br/</a>
98	Gravataí - RS	255 660	<a href="http://www.cmgravatai.rs.gov.br/">http://www.cmgravatai.rs.gov.br/</a>
99	Várzea Grande - MT	252 596	<a href="http://www.camaravarzeagrande.mt.gov.br/">http://www.camaravarzeagrande.mt.gov.br/</a>

Tabela 1- Municípios com população residente superior a duzentas mil pessoas, em ordem decrescente de população residente e endereço dos portais eletrônicos (Conclusão).

N.	Município	Habitantes	Endereço eletrônico das Câmaras Municipais
100	Juazeiro do Norte - CE	249 939	<a href="http://www.camarajuazeiro.ce.gov.br/">http://www.camarajuazeiro.ce.gov.br/</a>
101	Imperatriz - MA	247 505	<a href="http://www.camaraimperatriz.ma.gov.br/">http://www.camaraimperatriz.ma.gov.br/</a>
102	Taboão da Serra - SP	244 528	<a href="http://www.camarataboao.sp.gov.br/">http://www.camarataboao.sp.gov.br/</a>
103	Camaçari - BA	242 970	<a href="http://www.cmcamacari.ba.gov.br/">http://www.cmcamacari.ba.gov.br/</a>
104	Sumaré - SP	241 311	<a href="http://www.camarasumare.sp.gov.br/site/">http://www.camarasumare.sp.gov.br/site/</a>
105	Barueri - SP	240 749	<a href="http://www.camarabarueri.com.br/">http://www.camarabarueri.com.br/</a>
106	Embu - SP	240 230	<a href="http://www.cmembu.sp.gov.br/">http://www.cmembu.sp.gov.br/</a>
107	Ipatinga - MG	239 468	<a href="http://186.235.65.102/cmi_v5/">http://186.235.65.102/cmi_v5/</a>
108	Viamão - RS	239 384	<a href="http://www.camaraviamao.rs.gov.br/">http://www.camaraviamao.rs.gov.br/</a>
109	Novo Hamburgo - RS	238 940	<a href="http://portal.camaranh.rs.gov.br/">http://portal.camaranh.rs.gov.br/</a>
110	Marabá - PA	233 669	<a href="http://www.maraba.pa.leg.br/">http://www.maraba.pa.leg.br/</a>
111	Palmas - TO	228 332	<a href="http://www.cmpalmas.to.gov.br/">http://www.cmpalmas.to.gov.br/</a>
112	Magé - RJ	227 322	<a href="http://camaramage.rj.gov.br/">http://camaramage.rj.gov.br/</a>
113	São Carlos - SP	221 950	<a href="http://www.camarasaocarlos.sp.gov.br/portal/">http://www.camarasaocarlos.sp.gov.br/portal/</a>
114	Itaboraí - RJ	218 008	<a href="http://www.camaraitaborai.rj.gov.br/">http://www.camaraitaborai.rj.gov.br/</a>
115	Marília - SP	216 745	<a href="http://www.camar.sp.gov.br/">http://www.camar.sp.gov.br/</a>
116	Sete Lagoas - MG	214 152	<a href="http://www.setelagoas.mg.leg.br/">http://www.setelagoas.mg.leg.br/</a>
117	São Leopoldo - RS	214 087	<a href="http://www.camarasaoleopoldo.rs.gov.br/">http://www.camarasaoleopoldo.rs.gov.br/</a>
118	Arapiraca - AL	214 006	<a href="http://www.arapiraca.al.gov.br/v3/">http://www.arapiraca.al.gov.br/v3/</a>
119	Divinópolis - MG	213 016	<a href="http://www.camaradiv.mg.gov.br/">http://www.camaradiv.mg.gov.br/</a>
120	Colombo - PR	212 967	<a href="http://www.camaracolombo.pr.gov.br/">http://www.camaracolombo.pr.gov.br/</a>
121	Jacareí - SP	211 214	<a href="http://www.camarajacarei.sp.gov.br/">http://www.camarajacarei.sp.gov.br/</a>
122	Americana - SP	210 638	<a href="http://www.camara-americana.sp.gov.br/">http://www.camara-americana.sp.gov.br/</a>
123	São José - SC	209 804	<a href="http://www.cmsj.sc.gov.br/portal/index.php">http://www.cmsj.sc.gov.br/portal/index.php</a>
124	Maracanaú - CE 209 057	209 057	<a href="http://www.camaramaracanau.ce.gov.br/">http://www.camaramaracanau.ce.gov.br/</a>
125	Araraquara - SP	208 662	<a href="http://www.camara-arq.sp.gov.br/site/">http://www.camara-arq.sp.gov.br/site/</a>
126	Presidente Prudente - SP	207 610	<a href="http://www.camarapprudente.sp.gov.br/">http://www.camarapprudente.sp.gov.br/</a>
127	Macaé - RJ	206 728	<a href="http://www.cmmacae.rj.gov.br/">http://www.cmmacae.rj.gov.br/</a>
128	Itabuna - BA	204 667	<a href="http://cmv.itabuna.ba.gov.br/">http://cmv.itabuna.ba.gov.br/</a>
129	Santa Luzia - MG	202 942	<a href="http://www.cmsantaluzia.mg.gov.br/">http://www.cmsantaluzia.mg.gov.br/</a>
130	Parnamirim - RN	202 456	<a href="http://camaradeparnamirim.com.br/">http://camaradeparnamirim.com.br/</a>
131	Indaiatuba - SP	201 619	<a href="http://www.camaraindaiatuba.sp.gov.br/">http://www.camaraindaiatuba.sp.gov.br/</a>
132	Cotia - SP	201 619	<a href="http://www.camaradecotia.org/">http://www.camaradecotia.org/</a>
133	Itapevi - SP	200 769	<a href="http://www.camaraitapevi.sp.gov.br/">http://www.camaraitapevi.sp.gov.br/</a>

Fonte: IBGE, Censo Demográfico 2010.

Diante do universo de cinco mil quinhentos e setenta municípios brasileiros, são cento e trinta e três municípios<sup>5</sup> que apresentam a configuração populacional superior a duzentos mil habitantes, o que qualifica para essa pesquisa uma população de cento e trinta e três portais eletrônicos de Câmaras Municipais.

#### 4.3 Técnicas de coleta e análise dos dados

Gil (2002) esclarece que a coleta de dados envolve a descrição das técnicas a serem utilizadas para selecionar dados para a condução do estudo. Nos estudos de levantamento, os pesquisadores podem valer-se da observação, de questionários, de entrevistas e mesmo de registros documentais.

Segundo Creswell (2007), quando o estudo envolve observações múltiplas é recomendado um protocolo observacional como instrumento para o registro de informações, o qual pode ser usado para apontar as notas descritivas (como descrever um cenário físico) e, também, apontar as notas reflexivas (considerações pessoais do pesquisador, por exemplo).

Assim, foi elaborado um protocolo de observação (modelo de análise) que agrupou dois conjuntos de indicadores, o primeiro deles foi elaborado com base nas diretrizes e dispositivos da LAI e, o outro, para verificar instrumentos de transparência em portais legislativos não restritos às exigências legais.

Esses indicadores foram aplicados para diagnosticar a transparência dos portais eletrônicos de Câmaras Municipais de cidades brasileiras com mais de duzentos mil habitantes. Para isso, ocorreram visitas dirigidas aos portais eletrônicos para verificar a ocorrência ou não dos indicadores estabelecidos no protocolo de observação (detalhado na próxima seção). Assim, foi possível descrever a situação empírica dos portais analisados e, também, transcrever notas reflexivas e considerações consideradas relevantes.

Quanto ao processo de análise dos dados, este estudo consiste em uma análise descritiva. Pode-se dizer que a análise descritiva consiste em uma técnica de análise de dados utilizada para relatar o comportamento de variáveis em uma determinada população ou interior de uma subpopulação, fazendo uso de instrumentos disponibilizados pela estatística (CONTANDRIOPOULOS et al., 1994).

---

<sup>5</sup> A Câmara Legislativa do Distrito Federal foi considerada como órgão legislativo municipal em decorrência do previsto na Constituição Federal de 1988, em seu art. 32, parágrafo primeiro.

A presente pesquisa adota esta técnica com o objetivo de descrever e interpretar o conteúdo de toda a classe analisada, no caso os portais eletrônicos das Câmaras Municipais de cidades brasileiras com mais de duzentos mil habitantes.

#### 4.4 Modelo de análise

Diversos autores apresentam métricas para avaliação e classificação de portais de governo eletrônico. São exemplos, os modelos propostos nos estudos de Diniz (2000), Akatsu e Pinho (2002), Vilella (2003), Moraes (2004), Prado (2004) Pinho (2008), Raupp (2011); Santos, Bernardes e Rover (2012); Rover, Mezzaroba e Santos et al. (2012); Holzer e Manoharan (2012).

Esta pesquisa realizou um resgate bibliográfico quanto ao estado da arte dos modelos de avaliação de portais recentemente publicados para, em um segundo momento, desenvolver um modelo de análise específico para cumprir com os objetivos desta pesquisa. Em outras palavras, o modelo foi proposto para avaliar a construção de transparência das informações públicas em portais do Poder Legislativo à luz da Lei de Acesso à Informação.

O modelo de análise desenvolvido possui duas categorias de indicadores com os seguintes objetivos específicos: 1) verificar a aderência dos portais à LAI e 2) verificar outras ferramentas que colaboram com a transparência das informações de interesse social no âmbito do Poder Legislativo. As categorias e indicadores do modelo de análise proposto nesta pesquisa estão sintetizados no Quadro 2:

Quadro 2- Indicadores de instrumentos de transparência

Indicadores	
1. Exigências legais	1 Registro das competências e estrutura organizacional, endereços e telefones das respectivas unidades e horários de atendimento ao público (Art. 8º, § 1º, I, da LAI).
	2 Registros de quaisquer repasses ou transferências de recursos financeiros (Art. 8º, § 1º, II, da LAI).
	3 Registros das despesas (Art. 8º, § 1º, III, da LAI).
	4 Informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive os respectivos editais e resultados, bem como a todos os contratos celebrados (Art. 8º, § 1º, IV, da LAI).
	5 Registro de dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras ( <i>link</i> de notícias) (Art. 8º, § 1º, V, da LAI).
	6 Registro das respostas às perguntas mais frequentes da sociedade (Art. 8º, § 1º, VI, da LAI).
	7 Possibilita qualquer interessado apresentar pedido de informações por meio de formulário eletrônico (Art. 10, §2º, da LAI).
	8 <i>Link</i> específico de transparência que dará acesso às informações de interesse público (Art. 7º, § 2º, I, do Decreto nº 7.724 de 2012).
	9 Remuneração e subsídios (dos vereadores, servidores e funcionários comissionados) (Art. 7º, § 3º, VI, do Decreto nº 7.724 de 2012).
	10 Upload de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações (Art. 8º, § 3º, II, da LAI).
2. Não restritos às exigências legais	1 Upload dos vídeos das sessões legislativas ou programas (possibilidade de visualizar no portal um banco de dados contendo as sessões legislativas)
	2 <i>Home Page, Facebook ou twitter</i> dos vereadores (presença de pelo menos um dos <i>links</i> )
	3 E-mail ou telefone dos vereadores (presença de pelo menos um dos itens)
	4 Disponibilização legislação municipal (encontrar <i>link</i> de pesquisa de leis no site da câmara)
	5 Detalhamento das sessões legislativas: disponibilização da pauta das sessões ( <i>link</i> para acessar a ordem do dia)
	6 Possibilidade de encontrar os Projetos de Lei propostos pelos vereadores (textos dos projetos)
	7 Possibilidade de acompanhar os Projetos de Lei em suas fases de tramitação (possibilidade de localizar pareceres, emendas, substitutivos, vetos, etc.)
	8 Comissões existentes ( <i>link</i> contendo as comissões legislativas)

Fonte: Elaborado pelo autor à partir da LAI, Decreto nº 7.724 de 2012, modelo de Raupp (2011) e modelo de Santos, Bernardes e Rover (2012)

A primeira categoria, denominada “Exigências legais”, é formada por 10 indicadores estruturados com base nas exigências dos artigos da Lei de Acesso à Informação, Decreto nº 7.724 de 2012 e, também, no modelo de Santos, Bernardes e Rover (2012). A segunda categoria, denominada “Não restritos às exigências legais”, é constituída por 8 indicadores elaborados com base no modelo de Raupp (2011).

O modelo de Santos, Bernardes e Rover (2012) foi, especificamente, utilizado como parâmetro para a elaboração do conjunto de indicadores da primeira categoria (Exigências legais). Isso, em razão do instrumento dos autores ser dirigido para a investigação de portais eletrônicos, elaborado com base na LAI, *Cartilha de Acesso à Informação Pública* e do *Guia para criação da seção “Acesso à Informação” nos portais eletrônicos dos órgãos e entidades federais*, estes últimos organizados e publicados pela CGU.

A segunda categoria de indicadores “Não restritos às exigências legais” foi estruturada, por sua vez, com base no modelo de Raupp (2011). Este foi adotado como parâmetro por se tratar de um instrumento de análise que foi desenvolvido a partir da observação empírica de portais eletrônicos do Poder Legislativo, classificando-os em níveis de capacidade de promoção de *accountability*.

Outros estudos merecem menção pela sua contribuição: o estudo de Vilella (2003) que definiu parâmetros e critérios de avaliação de portais nas dimensões análise do conteúdo, análise da usabilidade e análise da funcionalidade dos portais. E ainda, o estudo de Holzer e Manoharan (2012), que replicou um instrumento de pesquisa *survey* (*Rutgers E-Governance Survey Instrument*) em portais municipais de diversos países. É um modelo de análise e indexação com 104 indicadores dispostos em cinco categorias: *Privacy and Security*, *Usability*, *Content*, *Services* e *Citizen and Social Engagement*.

Após a elaboração dos indicadores, foi desenvolvida uma classificação de acordo com o número de indicadores presentes nos portais. Com isso, foi possível criar 4 categorias em termos de capacidade de construção de transparência das informações públicas: (1) capacidade nula, quando o portal não possuir nenhum indicador de transparência ou presença na *web*; (2) capacidade baixa, quando o portal apresentar de 1 a 8 indicadores de transparência; (3) capacidade média, nas situações em que ocorrer a presença de 9 a 16 indicadores de transparência e; (4) capacidade alta, quando o portal apresentar 17 ou 18 indicadores de transparência. O Quadro 3 ilustra as classificações do modelo de análise.

Quadro 3- Modelo de análise

<b>Capacidade</b>	<b>Indicadores</b>
Nula	Inexistência de indicadores de transparência
Baixa	Apresentar de 1 a 8 indicadores de transparência
Média	Apresentar de 9 a 16 indicadores de transparência
Alta	Apresentar de 17 a 18 indicadores de transparência

Fonte: Adaptado de Raupp (2011)

Essa classificação foi desenvolvida de modo que a capacidade nula significa a ausência de indicadores (0,00%), enquanto que a capacidade baixa configura portais que apresentam menos da metade dos indicadores de transparência, ou seja, menos de 50,00% dos indicadores do modelo de análise.

Com relação à capacidade média, é necessário a existência de no mínimo 9 indicadores de transparência no portal analisado, isto é, pelo menos metade (50,00%) dos indicadores precisam estar presentes. Por último, a capacidade alta exige no mínimo 17 indicadores no portal, o que corresponde, em termos percentuais, a presença mínima de aproximadamente 95% dos indicadores de transparência.

Após a elaboração do modelo de análise, foram realizadas visitas aos portais eletrônicos das Câmaras Municipais brasileiras com mais de duzentos mil habitantes, conforme explicado acima, de modo a observar a presença dos indicadores e verificar empiricamente a adequação desses portais à LAI.

A contribuição do modelo de análise proposto reside na ênfase dirigida às exigências normativas previstas no texto da LAI. Em outras palavras, é um modelo que busca verificar a eficácia da LAI no âmbito virtual. Outra contribuição reside no fato de ser um instrumento construído para avaliar a transparência de portais do Poder Legislativo. Embora o modelo tenha foco dirigido ao legislativo, parte deste instrumento possui uma aplicação genérica, pois os indicadores presentes no primeiro conjunto (Exigências legais) podem ser aplicados em qualquer portal governamental.

## **5 RESULTADOS E ANÁLISE DA PESQUISA EMPÍRICA**

Este capítulo da pesquisa apresenta os resultados e análise da pesquisa empírica. O levantamento dos dados ocorreu entre os dias 1º de junho e 20 de julho de 2014 por meio de visitas dirigidas aos portais eletrônicos. Os dados foram analisados com o objetivo de verificar: (1) o resultado da aplicação dos indicadores do modelo de análise em termos da aderência dos portais eletrônicos das Câmaras Municipais à LAI e (2) o





Tabela 2 - Indicadores de transparência restritos às exigências legais presentes nos portais eletrônicos (Continuação).

Nº	Municípios	Indicadores										Total
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
16	Divinópolis - MG	x	x	x	x	x	x	x	x	x		9
17	Americana - SP		x	x	x	x	x	x	x	x	x	9
18	São José - SC	x		x	x	x	x	x	x	x	x	9
19	Araraquara - SP	x	x	x	x	x	x	x	x	x		9
20	Rio de Janeiro - RJ	x	x	x	x	x		x	x	x		8
21	Campinas - SP	x	x	x	x	x		x	x	x		8
22	Campo Grande - MS	x	x	x	x	x		x	x	x		8
23	São José dos Campos - SP	x		x	x	x	x	x	x	x		8
24	Ribeirão Preto - SP	x	x	x	x	x		x	x	x		8
25	Sorocaba - SP		x	x	x	x		x	x	x	x	8
26	Juiz de Fora - MG	x	x	x	x	x		x	x	x		8
27	Florianópolis - SC	x	x	x	x	x		x	x	x		8
28	Vila Velha - ES	x		x	x	x	x	x	x	x		8
29	Piracicaba - SP	x		x	x	x	x	x	x		x	8
30	Vitória - ES	x		x	x	x		x	x	x	x	8
31	Uberaba - MG	x	x	x	x	x		x	x	x		8
32	Guarujá - SP		x	x	x	x	x	x	x		x	8
33	Limeira - SP		x	x	x	x	x	x	x	x		8
34	Praia Grande - SP	x	x	x	x	x	x		x		x	8
35	Foz do Iguaçu - PR	x	x	x	x	x		x	x	x		8
36	Taboão da Serra - SP	x	x	x	x	x	x	x	x			8
37	Palmas - TO	x	x	x	x	x	x	x	x			8
38	São Carlos - SP		x	x		x	x	x	x	x	x	8
39	São Leopoldo - RS		x	x	x	x	x	x	x	x		8
40	Maracanaú - CE	x	x	x	x	x	x	x	x			8
41	Belo Horizonte - MG		x	x	x	x		x	x	x		7
42	Manaus - AM	x	x	x	x	x			x	x		7
43	Maceió - AL	x		x	x	x		x	x	x		7
44	Natal - RN		x	x	x	x		x	x	x		7
45	São Bernardo do Campo - SP	x	x	x		x		x	x	x		7
46	Uberlândia - MG	x	x	x	x	x		x	x			7
47	Londrina - PR	x			x	x		x	x	x	x	7
48	Mauá - SP	x		x		x		x	x	x	x	7
49	Cascavel - PR		x	x	x	x		x	x	x		7
50	São José dos Pinhais - PR		x	x	x	x		x	x	x		7
51	Suzano - SP	x	x	x	x		x		x	x		7
52	Santa Maria - RS	x		x	x	x		x	x	x		7

Tabela 2 - Indicadores de transparência restritos às exigências legais presentes nos portais eletrônicos (Continuação).

Nº	Municípios	Indicadores										Total
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
53	Juazeiro do Norte - CE		x	x	x	x	x	x	x			7
54	Ipatinga - MG	X	x	x	x	x		x	x			7
55	Marabá - PA		x	x		x	x	x	x	x		7
56	Colombo - PR			x	x	x		x	x	x	x	7
57	Itabuna - BA	X		x		x	x	x	x		x	7
58	Porto Alegre - RS	X		x		x		x	x	x		6
59	Duque de Caxias - RJ	X		x		x		x	x	x		6
60	João Pessoa - PB	X		x		x		x	x		x	6
61	Osasco - SP		x	x		x		x	x		x	6
62	Aracaju - SE	x			x	x			x	x	x	6
63	Joinville - SC	x		x	x	x			x	x		6
64	Santos - SP	x			x	x		x	x	x		6
65	Mogi das Cruzes - SP	x				x		x	x	x	x	6
66	Maringá - PR			x	x	x			x	x	x	6
67	Cariacica - ES			x	x	x		x	x	x		6
68	Pelotas - RS		x	x	x	x			x	x		6
69	Caucaia - CE		x	x	x		x	x	x			6
70	Canoas - RS	x			x	x	x		x	x		6
71	Franca - SP	x	x	x		x			x	x		6
72	Petrópolis - RJ	x		x		x		x	x	x		6
73	Santarém - PA		x	x	x		x	x	x			6
74	Taubaté - SP			x	x	x		x	x	x		6
75	Governador Valadares - MG	x			x	x	x	x	x			6
76	Volta Redonda - RJ		x	x	x			x	x	x		6
77	Várzea Grande - MT		x	x	x	x		x	x			6
78	Sumaré - SP			x	x	x	x		x	x		6
79	Barueri - SP	x	x	x		x	x		x			6
80	Viamão - RS			x	x	x		x	x		x	6
81	Marília - SP			x	x	x		x	x	x		6
82	Santa Luzia - MG		x	x		x	x	x	x			6
83	Fortaleza - CE		x	x		x		x	x			5
84	Guarulhos - SP		x	x		x		x	x			5
85	São Luís - MA		x	x		x		x	x			5
86	Niterói - RJ	x						x	x	x	x	5
87	Diadema - SP		x	x	x	x			x			5
88	Montes Claros - MG		x	x	x	x			x			5
89	São Vicente - SP	x				x	x	x	x			5

Tabela 2 - Indicadores de transparência restritos às exigências legais presentes nos portais eletrônicos (Continuação).

Nº	Municípios	Indicadores										Total
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
90	Ponta Grossa - PR		x	x	x				x	x		5
91	Blumenau - SC			x	x	x		x		x		5
92	Vitória da Conquista - BA	x			x	x		x	x			5
93	Ribeirão das Neves - MG		x	x		x		x	x			5
94	Petrolina - PE		x	x	x	x			x			5
95	Arapiraca - AL		x	x		x		x	x			5
96	Jacareí - SP		x	x	x	x			x			5
97	Macaé - RJ	x			x	x		x	x			5
98	Recife - PE				x	x		x	x		x	5
99	Teresina - PI	x				x			x	x		4
10	Nova Iguaçu - RJ	x				x		x	x			4
101	Cuiabá - MT	x				x		x	x			4
102	Ananindeua - PA	x				x		x	x			4
103	Campos dos Goytacazes - RJ					x		x	x	x		4
104	Aparecida de Goiânia - GO	x				x		x	x			4
105	Porto Velho - RO		x	x		x			x			4
106	Campina Grande - PB	x				x		x	x			4
107	Betim - MG	x			x	x			x			4
108	Anápolis - GO	x			x	x			x			4
109	Caruaru - PE			x		x		x	x			4
110	Boa Vista - RR	x				x		x	x			4
111	Camaçari - BA		x	x		x			x			4
112	Embu - SP		x	x		x			x			4
113	Itaboraí - RJ	x			x	x			x			4
114	Presidente Prudente - SP				x	x			x		x	4
115	Parnamirim - RN	x				x		x	x			4
116	Itapevi - SP		x	x		x		x				4
117	Belém - PA	x				x		x				3
118	Jaboatão dos Guararapes - PE					x			x	x		3
119	Contagem - MG	x				x			x			3
120	Olinda - PE					x		x	x			3
121	Rio Branco - AC				x				x	x		3
122	Imperatriz - MA					x		x	x			3
123	Sete Lagoas - MG					x		x	x			3
124	São João de Meriti - RJ	x						x				2
125	Carapicuíba - SP	x							x			2
126	Cotia - SP	x			x							2

Tabela 2 - Indicadores de transparência restritos às exigências legais presentes nos portais eletrônicos (Conclusão).

Nº	Municípios	Indicadores										Total
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	
127	Indaiatuba - SP					x						1
128	São Gonçalo - RJ											0
129	Belford Roxo - RJ											0
130	Macapá - AP											0
131	Paulista - PE											0
132	Mossoró - RN											0
133	Magé - RJ											0
Total		75	67	92	83	117	39	96	121	70	35	--

Fonte: Dados da pesquisa (2014).

Conforme se depreende do quadro, a exigência do art. 8º, § 1º, I, da LAI está representada no modelo de análise pelo indicador 1 e implica na necessidade da presença do registro da estrutura organizacional, endereços e telefones dos departamentos e dos horários de atendimento ao público nos portais das Câmaras Municipais. São exigências básicas que não demandam grandes esforços técnicos e financeiros para serem incorporados, afinal, uma vez que essas informações estejam inseridas nos portais dificilmente precisarão de atualizações. No entanto, é expressivo o desrespeito à norma, conforme a margem de legislativos que não apresentaram esse indicador em seus portais: 58 legislativos (43,61%). Este indicador foi verificado em 75 legislativos (56,39%).

Os indicadores 2 e 3 representam, respectivamente, a exigência do registro de repasses de recursos financeiros e das despesas nos portais dos órgãos públicos. São mandamentos insculpidos respectivamente nos incisos II e III do art. 8º, § 1º, da LAI. Consoante o levantamento dos dados, são 67 portais (50,37%) que atenderam ao indicador 2 e 92 portais (69,17%) que atenderam ao indicador 3. Essas exigências legais são garantias à publicação do desempenho das organizações públicas e um requisito essencial para o desenvolvimento do controle social (SCHEDLER, 1999; PINHO, 2008; ROCHA, 2011). Contudo, 66 portais das Câmaras Municipais (49,63%) não apresentaram o registro dos repasses e transferências financeiras e 41 portais (30,83%) estavam sem a presença do registro das despesas realizadas. Quando as receitas e despesas forem realmente transparentes e os indivíduos buscarem conhecer os gastos, a quantidade de recursos disponíveis e a destinação desses recursos, a sociedade poderá se

tornar mais capaz de exigir da administração pública a prestação de contas e a responsabilização dos gestores públicos (CAMPOS, 1990; SCHEDLER, 1990; PINHO e SACRAMENTO, 2009; MICHENER e BERSCH, 2011; ROCHA, 2011).

As informações concernentes a procedimentos licitatórios, inclusive o registro dos editais e dos contratos celebrados está contido no indicador 4 do modelo de análise e representa a exigência do art. 8º, § 1º, IV, da LAI. Esse dispositivo objetiva explorar os potenciais da internet como ferramenta que possibilita aos órgãos legislativos distribuírem informações direta e simultaneamente a uma grande comunidade de usuários com eficiência e equidade, favorecendo a concorrência de fornecedores e evitando práticas clientelistas e de corrupção (NORRIS, 2001). Este indicador de transparência foi encontrado em 83 portais (62,40%) e esteve ausente em 50 portais (37,60%).

O registro de dados gerais para o acompanhamento de programas, ações, projetos e obras das Câmaras Municipais está representado pelo indicador 5. Consiste no mandamento do art. 8º, § 1º, V, da LAI que exige a publicação das ações do cotidiano desses órgãos para a sociedade. Esse requisito legal foi localizado em 117 portais (87,96%) e não foi encontrado nos outros 16 portais (12,04%).

O indicador 6 representa a exigência legal do registro das respostas às perguntas mais frequentes da sociedade, conforme estabelece o art. 8º, § 1º, VI, da LAI. A presença desse indicador visa facilitar o usuário encontrar informações específicas e completar tarefas no portal. Em outras palavras, consiste em publicar informações com uma arquitetura capaz de disponibilizá-las com maior grau de transparência e de inferência (MICHENER e BERSCH, 2011). Somente 39 portais (29,32%) cumpriram com essa exigência e 94 portais (70,68%) não respeitaram o requisito legal do art. 8º, § 1º, VI, da LAI.

A possibilidade de o cidadão apresentar requerimentos de informações por meio de formulário eletrônico nos portais eletrônicos das Câmaras Municipais é um requisito legal presente no art. 10, §2º, da LAI. Esta exigência – representada pelo indicador 7 do modelo de análise – busca otimizar a interação virtual entre governo e cidadão. É uma ferramenta estratégica para aumentar a eficiência e a transparência da administração pública, tendo relevância, somente se atendidas às requisições dos cidadãos. (FOUNTAIN, 2001; ZUGMAN, 2006). Foram 96 portais legislativos (72,18%) que disponibilizaram esse requisito e 37 (27,82%) que não o contemplaram.

O indicador 8 representa a necessidade dos portais públicos apresentarem em sua página principal (*main page*) *link* específico de transparência que dará acesso às informações públicas. Essa determinação é decorrência do art. 7º, § 2º, I, do Decreto nº 7.724 de 2012 que regulamenta a LAI. O atendimento a este dispositivo aumenta a qualidade da transparência em termos de visibilidade (*visibility*), uma das questões centrais relacionadas ao conceito de transparência que diz respeito à presença ou não de conteúdo e a facilidade de encontrar informações específicas (MICHENER e BERSCH, 2011). 121 portais (90,98%) analisados cumpriram com o dispositivo legal e 12 (9,02%) não o apresentaram.

O registro da remuneração dos servidores e funcionários e o subsídios dos vereadores é uma exigência legal do art. 7º, § 3º, VI, do Decreto nº 7.724 de 2012 que está representada no indicador 9 do modelo de análise. A transparência dessas informações possibilita um melhor controle dos representantes eleitos e dos servidores públicos por parte da sociedade, por exemplo, ao permitir inferir se há remuneração superior ao teto constitucional. A determinação legal do dispositivo mencionado esteve presente em 70 legislativos (52,63%), sendo que, os demais 63 legislativos (47,37%) não cumpriram com a exigência.

A obrigação dos portais públicos disponibilizarem documentos, relatórios fiscais e contábeis, editais de licitação e contratos em arquivos eletrônicos em formato aberto é uma determinação legal prevista no art. 8º, § 3º, II, da LAI. Consiste em uma determinação que trazem benefícios para a sociedade e para o próprio governo:

Há muitas áreas de atuação para as quais são importantes dados abertos, e também vários grupos de indivíduos e organizações que podem se beneficiar dessa disponibilidade, inclusive o próprio governo (...). Já é possível notar um grande número de áreas e atividades em que os dados abertos estão gerando valor, e há potencial para muito mais. Entre essas áreas estão: Transparência e controle democrático; Participação popular; Empoderamento dos cidadãos; Melhores ou novos produtos e serviços privados; Inovação; Melhora na eficiência de serviços governamentais; Melhora na efetividade de serviços governamentais; Medição do impacto das políticas; Conhecimento novo a partir da combinação de fontes de dados e padrões (DIETRICH, GRAY e MCNAMARA et al., 2013).

Apenas 35 (26,31%) portais legislativos atenderam a este requisito legal e 98 (73,69%) portais legislativos estavam em descompasso com a determinação. A ausência

da possibilidade de acesso a dados abertos em portais públicos inibe o surgimento de novas maneiras de controle e fiscalização da administração pública na internet, por exemplo, que grupos de programadores – e cidadãos – desenvolvam aplicativos para facilitar a interpretação de dados financeiros e orçamentários, além, de muitas outras inovações envolvendo ferramentas *web 2.0*.

Os resultados da aplicação desses indicadores – que representam a adequação ou não dos portais legislativos à legislação de transparência – apontam evidências de uma gestão pública incapaz de dar efetividade às leis de transparência no mundo fático, inibindo a construção de possibilidades concretas de *accountability* (BOBBIO, 2007; DENHARDT, 2012). Dentro dessa categoria de indicadores é expressiva a quantidade de portais eletrônicos que atenderam menos da metade dos indicadores, o que corresponde a 35 portais do total investigado (26,31%). São os municípios de Teresina (PI), Nova Iguaçu (RJ), Cuiabá (MT), Ananindeua (PA), Campos dos Goytacazes (RJ), Aparecida de Goiânia (GO), Porto Velho (RO), Campina Grande (PB), Betim (MG), Anápolis (GO), Caruaru (PE), Boa Vista (RR), Camaçari (BA), Embu (SP), Itaboraí (RJ), Presidente Prudente (SP), Parnamirim (RN), Itapevi (SP), Belém (PA), Jaboatão dos Guararapes (PE), Contagem (MG), Olinda (PE), Rio Branco (AC), Imperatriz (MA), Sete Lagoas (MG), São João de Meriti (RJ), Carapicuíba (SP), Cotia (SP), Indaiatuba (SP), São Gonçalo (RJ), Belford Roxo (RJ), Macapá (AP), Paulista (PE), Mossoró (RN) e Magé (RJ). Somente sete cidades (5,26%) apresentaram todos os 10 indicadores que representam as exigências legais de transparência: Brasília (DF), Curitiba (PR), Feira de Santana (BA), Caxias do Sul (RS), Jundiaí (SP), Gravataí (RS) e Novo Hamburgo (RS).

Outro resultado da pesquisa apontou que os portais eletrônicos das Câmaras Municipais de São Paulo (SP), Salvador (BA), Goiânia (GO), Santo André (SP), Serra (ES), São José do Rio Preto (SP), Bauru (SP), Itaquaquecetuba (SP), Divinópolis (SP), Americana (SP), São José (SC) e Araraquara (SP) apresentaram 9 dos 10 indicadores de instrumentos de transparência restritos às exigências legais. Medidas simples são suficientes para que esses portais atendam integralmente à LAI.

Outro resultado relevante da pesquisa consistiu no caso do portal eletrônico da cidade de Joinville (SC), um exemplo empírico de institucionalização da LAI. A Câmara de Vereadores de Joinville firmou um Termo de Ajuste de Conduta (TAC) com a 13ª Promotoria da Defesa da Moralidade Administrativa para que o portal cumpra os requisitos de transparência da LAI dentro de um cronograma estipulado. O município precisa corrigir o portal de acordo com as etapas e prazos estabelecidos no referido



documento. Percebe-se, com base nesse caso, que a adoção tecnológica e o desenvolvimento do Estado Virtual na administração pública, em grande monta, é decorrência direta de pressões da sociedade norteada por um sistema de normas e valores vigentes que se transformam em regulamentos e leis, no caso, o Termo de Ajuste de Conduta (SCOTT, 2001). São os *stakeholders* estabelecendo padrões e valores e um ambiente jurídico comum influenciando o comportamento e a estrutura da Câmara Municipal de Joinville (SCOTT, 2001; DIMAGGIO e POWEL, 2007).

No entanto, a situação do portal de Joinville foi uma exceção encontrada, pois são 126 portais legislativos (94,73%) que não cumpriram com a integralidade das exigências legais de transparência das informações públicas. São portais legislativos em desconformidade com a LAI e que ainda não foram pressionados pela sociedade ou sancionados pelos órgãos competentes para serem corrigidos.

Para atingir a eficácia das leis de acesso à informação “precisamos de uma Revolução *Web 2.0* no governo, que inclua um novo pensamento e novas ferramentas”. Na era da sociedade da informação, as organizações públicas precisam ser capazes de incorporar as tecnologias *web* com o objetivo de estimular a criatividade, o compartilhamento de informações e a colaboração entre os usuários (BASS e MOULTON, 2010, p.294). Nota-se que a adequação dos portais eletrônicos, também, depende da própria administração pública sancionar os seus órgãos e responsabilizar os servidores públicos que não estão cumprindo com os mandamentos legais.

## 5.2 Análise dos indicadores de transparência não restritos às exigências legais

Da mesma forma, procedeu-se com a identificação dos indicadores de instrumentos de transparência não restritos às exigências legais nos portais eletrônicos das Câmaras Municipais das maiores cidades brasileiras. Esta categoria de indicadores, apesar de não configurar exigências legais, contempla instrumentos estratégicos que otimizam a troca de informações com maior grau de velocidade, precisão e envolvimento dos cidadãos, algo essencial em uma boa governança. Portais eletrônicos que atendem às exigências legais e somam à sua arquitetura ferramentas *web* estratégicas, possuem maior relevância social e política. Além do acesso imediato às informações, possibilitam a interoperabilidade, a prestação de serviços *online* e a interação e colaboração entre cidadão e administração pública (TERRA e GORDON, 2002; RUEDIGER, 2002; FOUNTAIN, 2005; PINHO, 2008).

O resultado da aplicação do modelo de análise com relação aos indicadores de instrumentos de transparência não restritos às exigências legais está sintetizada na Tabela 3. São indicadores para verificar a presença de ferramentas estratégicas que contribuem para a construção de portais eletrônicos mais transparentes e eficazes em termos de *accountability*.

Tabela 3 - Indicadores de transparência não restritos às exigências legais presentes nos portais eletrônicos (Continua).

N.	Município	Indicadores								Total
		1	2	3	4	5	6	7	8	
1	São Paulo - SP	x	x	x	x	x	x	x	x	8
2	Rio de Janeiro - RJ	x	x	x	x	x	x	x	x	8
3	Brasília - DF	x	x	x	x	x	x	x	x	8
4	Fortaleza – CE	x	x	x	x	x	x	x	x	8
5	Belo Horizonte - MG	x	x	x	x	x	x	x	x	8
6	Osasco - SP	x	x	x	x	x	x	x	x	8
7	Juiz de Fora - MG	x	x	x	x	x	x	x	x	8
8	Londrina - PR	x	x	x	x	x	x	x	x	8
9	Santos - SP	x	x	x	x	x	x	x	x	8
10	Serra - ES	x	x	x	x	x	x	x	x	8
11	Jundiaí - SP	x	x	x	x	x	x	x	x	8
12	Piracicaba - SP	x	x	x	x	x	x	x	x	8
13	Maringá - PR	x	x	x	x	x	x	x	x	8
14	Vitória - ES	x	x	x	x	x	x	x	x	8
15	Limeira - SP	x	x	x	x	x	x	x	x	8
16	Gravataí - RS	x	x	x	x	x	x	x	x	8
17	Ipatinga - MG	x	x	x	x	x	x	x	x	8
18	Americana - SP	x	x	x	x	x	x	x	x	8
19	São José – SC	x	x	x	x	x	x	x	x	8
20	Manaus – AM	x	x	x	x	x	x		x	7
21	Curitiba - PR		x	x	x	x	x	x	x	7
22	Campo Grande - MS	x	x	x	x	x	x		x	7
23	Ribeirão Preto - SP		x	x	x	x	x	x	x	7
24	Uberlândia - MG	x	x	x	x	x	x		x	7
25	Sorocaba - SP		x	x	x	x	x	x	x	7
26	Cuiabá - MT		x	x	x	x	x	x	x	7
27	Mauá - SP	x		x	x	x	x	x	x	7
28	Mogi das Cruzes - SP		x	x	x	x	x	x	x	7
29	Bauru - SP	x		x	x	x	x	x	x	7
30	Anápolis - GO	x		x	x	x	x	x	x	7
31	Pelotas - RS	x		x	x	x	x	x	x	7
32	Franca – SP	x	x	x	x	x	x		x	7
33	Blumenau - SC	x		x	x	x	x	x	x	7

Tabela 3 - Indicadores de transparência não restritos às exigências legais presentes nos portais eletrônicos (Continuação).

N.	Município	Indicadores								Total
		1	2	3	4	5	6	7	8	
34	Taubaté - SP	x	x	x	x	x	x		x	7
35	Novo Hamburgo – RS		x	x	x	x	x	x	x	7
36	Marabá - PA		x	x	x	x	x	x	x	7
37	Marília - SP	x		x	x	x	x	x	x	7
38	Divinópolis - MG	x		x	x	x	x	x	x	7
39	Colombo - PR		x	x	x	x	x	x	x	7
40	Araraquara - SP	x		x	x	x	x	x	x	7
41	Salvador - BA	x		x	x	x		x	x	6
42	Recife – PE		x	x		x	x	x	x	6
43	Porto Alegre - RS		x	x	x		x	x	x	6
44	Goiânia - GO		x	x	x		x	x	x	6
45	Guarulhos - SP	x	x	x	x	x			x	6
46	Santo André – SP		x	x	x	x	x		x	6
47	Aracaju - SE			x	x	x	x	x	x	6
48	Niterói - RJ	x	x	x	x		x		x	6
49	Aparecida de Goiânia - GO	x	x	x	x		x		x	6
50	Florianópolis - SC	x	x	x	x		x		x	6
51	Vila Velha - ES	x		x	x	x		x	x	6
52	São José do Rio Preto - SP	x		x	x	x	x		x	6
53	Betim - MG	x	x	x	x		x		x	6
54	Cariacica - ES	x	x	x	x	x			x	6
55	São José dos Pinhais - PR	x	x	x	x	x			x	6
56	Santa Maria - RS			x	x	x	x	x	x	6
57	São Carlos - SP	x		x	x	x	x		x	6
58	Sete Lagoas – MG		x	x		x	x	x	x	6
59	Jacareí - SP	x	x	x	x		x		x	6
60	Presidente Prudente - SP	x		x	x	x	x	x		6
61	São Bernardo do Campo - SP		x	x	x		x		x	5
62	São José dos Campos - SP			x	x	x	x		x	5
63	Campos dos Goytacazes - RJ		x	x	x	x			x	5
64	Diadema - SP	x		x	x	x	x			5
65	Campina Grande - PB	x	x	x	x				x	5
66	São Vicente - SP	x	x	x	x				x	5
67	Canoas - RS		x	x	x		x		x	5
68	Cascavel – PR			x	x		x	x	x	5
69	Praia Grande - SP	x		x	x	x			x	5
70	Foz do Iguaçu – PR	x		x	x		x		x	5
71	Viamão - RS		x	x	x		x		x	5
72	Indaiatuba - SP			x	x	x	x		x	5
73	Itapevi – SP	x		x	x		x		x	5
74	Campinas - SP			x	x		x	x		4

Tabela 3 - Indicadores de transparência não restritos às exigências legais presentes nos portais eletrônicos (Continuação).

N.	Município	Indicadores								Total
		1	2	3	4	5	6	7	8	
75	Maceió - AL		x	x		x			x	4
76	Duque de Caxias – RJ	x		x	x				x	4
77	Teresina - PI	x			x	x			x	4
78	Feira de Santana - BA	x		x	x				x	4
79	Caxias do Sul - RS			x	x	x			x	4
80	Ribeirão das Neves - MG		x	x	x		x			4
81	Uberaba - MG	x		x		x			x	4
82	Petrópolis - RJ			x	x	x			x	4
83	Petrolina – PE		x	x	x				x	4
84	Guarujá - SP			x	x			x	x	4
85	Governador Valadares - MG	x			x	x			x	4
86	Suzano - SP			x	x	x			x	4
87	Barueri - SP	x	x	x					x	4
88	Embu - SP	x		x	x				x	4
89	Macaé - RJ	x	x	x					x	4
90	Parnamirim - RN	x	x	x					x	4
91	Cotia - SP		x	x	x				x	4
92	Natal - RN			x		x			x	3
93	João Pessoa - PB	x		x					x	3
94	Ananindeua - PA		x	x					x	3
95	Montes Claros - MG			x		x			x	3
96	Itaquaquecetuba - SP		x	x					x	3
97	Ponta Grossa - PR			x	x	x				3
98	Vitória da Conquista - BA		x	x					x	3
99	Boa Vista - RR				x		x		x	3
100	Juazeiro do Norte - CE			x	x				x	3
101	Imperatriz – MA			x	x				x	3
102	Taboão da Serra - SP			x	x				x	3
103	Camaçari - BA		x	x					x	3
104	Sumaré - SP		x	x	x					3
105	Palmas - TO		x	x					x	3
106	Magé - RJ	x		x					x	3
107	Itaboraí - RJ			x	x				x	3
108	São Leopoldo - RS			x	x	x				3
109	Maracanaú - CE			x	x				x	3
110	Santa Luzia - MG			x	x	x				3
111	Belém - PA			x					x	2
112	Nova Iguaçu - RJ				x				x	2
113	Jaboatão dos Guararapes - PE	x			x					2
114	Contagem - MG			x					x	2
115	Joinville - SC				x				x	2

Tabela 3 - Indicadores de transparência não restritos às exigências legais presentes nos portais eletrônicos (Conclusão).

N.	Município	Indicadores								Total
		1	2	3	4	5	6	7	8	
116	Porto Velho - RO			x					x	2
117	Rio Branco – AC		x	x						2
118	Santarém - PA				x				x	2
119	Várzea Grande - MT					x			x	2
120	São João de Meriti - RJ								x	1
121	Olinda - PE						x			1
122	Carapicuíba - SP			x						1
123	Caucaia - CE			x						1
124	Caruaru - PE			x						1
125	Volta Redonda - RJ								x	1
126	Itabuna - BA				x					1
127	São Luís – MA									0
128	São Gonçalo – RJ									0
129	Belford Roxo - RJ									0
130	Macapá - AP									0
131	Paulista - PE									0
132	Mossoró - RN									0
133	Arapiraca - AL									0
Total		63	65	114	99	71	68	47	111	---

Fonte: Dados da pesquisa (2014).

O indicador 1 representa a possibilidade do cidadão acessar os vídeos das sessões legislativas ou programas das Câmaras Municipais (TV Câmara). O indicador foi considerado presente, somente, quando disponibilizado nos portais legislativos banco de dados com esses arquivos atualizados (apresentar as sessões legislativas da semana em que o portal foi analisado). A presença de páginas com acesso às sessões legislativas e programas desatualizados nos portais não foram considerados como suficientes para o preenchimento do indicador. Foram 63 portais eletrônicos (47,37%) que apresentaram esse indicador e 70 portais (52,63%) sem a sua presença.

Os indicadores 2 e 3 configuram a existência ou não de canais de contato com os representantes políticos do legislativo local. Representam, respectivamente, a presença ou não de *Home Page*, *Facebook* ou *Twitter*; e o registro do endereço eletrônico (*e-mail*) ou telefone de contato. São veículos que empreendem maior visibilidade aos trabalhos e ações desempenhadas pelos vereadores, o que contribui, por exemplo, para os eleitores avaliarem o grau de responsividade do seu representante (DENHARDT,

2012). Dentre os portais verificados, 65 portais legislativos (48,87%) ofereceram acesso à *Home Page*, *Facebook* ou *Twitter* dos vereadores (indicador 2) e 114 portais legislativos (85,71%) apresentaram o registro do endereço eletrônico ou telefone de contato dos vereadores (indicador 3).

Os indicadores 5, 6 e 7, também, são meios de empreender maior visibilidade aos trabalhos e ações desempenhadas pelos vereadores, pois, respectivamente, implicam na possibilidade ou não de: (1) acompanhar a ordem do dia, documento que contém os projetos de lei e outras proposições, dos parlamentares e do Poder Executivo, que serão votados em sessão ordinária ou extraordinária que pode incluir, também, vetos do Prefeito; (2) acessar os textos dos Projetos de Lei propostos pelos vereadores; e (3) acompanhar os Projetos de Lei em suas fases de tramitação. 71 portais de Câmaras Municipais (53,38%) disponibilizam a ordem do dia; 68 portais legislativos (51,12%) possibilitaram acessar os textos dos Projetos de Lei de autoria dos vereadores; e 47 legislativos (35,34%) possibilitaram acompanhar os Projetos de Lei em suas fases de tramitação.

O indicador 8 representa o registro ou não das comissões parlamentares nos portais eletrônicos das Câmaras Municipais. Essa informação possibilita maior transparência da estrutura e organização desses órgãos. Foram 111 portais (83,46%) que apresentaram o indicador e 22 portais (16,54%) sem a presença do indicador.

Outro resultado observado consiste na margem de 19 portais eletrônicos (14,28%) que apresentaram todos os indicadores de instrumentos de transparência não restritos às exigências da LAI: São Paulo (SP), Rio de Janeiro (RJ), Brasília (DF), Fortaleza (CE), Belo Horizonte (MG), Osasco (SP), Juiz de Fora (MG), Londrina (PR), Santos (SP), Serra (ES), Jundiaí (SP), Piracicaba (SP), Maringá (PR), Vitória (ES), Limeira (SP), Gravataí (RS), Ipatinga (MG), Americana (SP) e São José (SC).

Ainda, foi relevante a margem de portais eletrônicos das Câmaras Municipais pesquisadas que não atenderam metade dos indicadores de instrumentos de transparência não restritos às exigências da LAI: são 42 legislativos (31,59%) que apresentaram 3 ou menos indicadores. Desses portais, nenhum possibilitou o acompanhamento dos Projetos de Lei em suas fases de tramitação (indicador 7); apenas 2 legislativos continham os textos dos Projetos de Lei (indicador 6), apesar de não ser possível acompanhar a sua tramitação; somente 3 legislativos cumpriram com a possibilidade do cidadão acessar os vídeos das sessões legislativas ou programas da TV Câmara (indicador 1); 6 portais apresentaram o detalhamento das sessões legislativas,

disponibilizando as pautas das sessões ou ordem do dia atualizadas (indicador 5); 7 legislativos disponibilizaram o *link* de acesso para a *Home Page*, *Facebook* ou *Twitter* dos vereadores (indicador 2); 15 legislativos ofereceram acesso a legislação municipal (indicador 4); 24 portais continham o registro das comissões parlamentares (indicador 8); e 25 legislativos permitiram acesso ao e-mail ou telefone dos vereadores (indicador 3).

Percebe-se, ainda, com base nos resultados dessa categoria, que o indicador com a menor presença nos portais eletrônicos pesquisados foi a possibilidade do cidadão acompanhar os Projetos de Lei em suas fases de tramitação (indicador 7): foram 86 legislativos (64,66%) que não disponibilizaram esse acesso. O indicador com maior presença nos portais eletrônicos verificados foi o registro do endereço eletrônico (*e-mail*) ou do telefone dos vereadores (indicador 3): 114 portais legislativos (85,71%).

O resultado da aplicação desse conjunto de indicadores nos portais eletrônicos das Câmaras Municipais das maiores cidades brasileiras coloca em evidência a existência de uma lacuna entre as esferas civil e política. Reduzir o *gap* entre os representantes políticos e a sociedade é um desafio para a administração pública que envolve necessariamente o desenvolvimento de ferramentas *online* sustentadas pela lógica de um modelo estratégico de gestão (YANG, 2003). As Câmaras Municipais devem reconhecer e empreender esforços para ampliarem os mecanismos que possibilitam a participação e a vigilância dos cidadãos na vida política (DENHARDT e DENHARDT, 2012). A característica central de ferramentas *web* que favorecem a participação é oferecer novas possibilidades para a troca de informações entre diversos *stakeholders*, de modo que todos tenham oportunidades de inserir, questionar e justificar posicionamentos (MARQUES e MIOLA, 2007).

De modo geral, foi verificado como resultado da análise das duas categorias de indicadores presentes no modelo de análise (Exigências legais e Não restritos às exigências legais) que: 120 portais legislativos (90,22%) cumpriram parcialmente com as obrigações impostas pela LAI (não apresentaram todos os indicadores do conjunto Exigências legais), enquanto 5 legislativos (3,76%) não apresentaram nenhum instrumento de transparência em razão da inexistência de presença na *web*: São Gonçalo (RJ), Belford Roxo (RJ), Macapá (AP), Paulista (PE) e Mossoró (RN). Foram efetuadas diversas tentativas para acessar os portais eletrônicos desses legislativos entre os dias 1º de junho e 20 de julho de 2014, todas sem sucesso.

Por outro norte, evidenciou-se que 7 portais legislativos (5,26%) atenderam a todos os indicadores de transparência que são requisitos normativos da LAI: os municípios de Brasília (DF), Jundiaí (SP), Gravataí (RS), Curitiba (PR), Novo Hamburgo (RS), Feira de Santana (BA) e Caxias do Sul (RS).

### 5.3 Classificação de transparência dos portais das maiores Câmaras Municipais brasileiras

Após a análise da presença dos indicadores de transparência a pesquisa procedeu com a classificação dos portais em níveis de capacidade de promoção de transparência (nula, baixa, média e alta). O objetivo foi comparar o nível de alcance das metas e objetivos estabelecidos pela LAI entre os portais eletrônicos das maiores Câmaras Municipais brasileiras. Assim, conforme detalhado na seção Modelo de Análise (item 4.4), a capacidade de construção de transparência será nula quando o portal não possuir nenhum indicador de transparência ou presença na *web*; baixa, quando o portal apresentar de 1 a 8 indicadores de transparência; média, nas situações em que ocorrer a presença de 9 a 16 indicadores de transparência e; alta, quando o portal apresentar 17 ou 18 indicadores de transparência. A síntese da capacidade de transparência dos portais pode ser observada no Quadro 4.

Quadro 4 - Síntese da capacidade de transparência dos portais eletrônicos (Continua).

Nº	Municípios	Quantidade de indicadores de transparência			Capacidade de transparência do portal			
		1 Restritos às exigências legais	2 Não restritos às exigências legais	Total	Nula	Baixa	Média	Alta
1	Brasília - DF	10	8	18				x
2	Jundiaí - SP	10	8	18				x
3	Gravataí - RS	10	8	18				x
4	Curitiba - PR	10	7	17				x
5	Novo Hamburgo - RS	10	7	17				x
6	São Paulo - SP	9	8	17				x
7	Serra - ES	9	8	17				x
8	Americana - SP	9	8	17				x
9	São José - SC	9	8	17				x



Quadro 4 - Síntese da capacidade de transparência dos portais eletrônicos (Continuação).

Nº	Municípios	Quantidade de indicadores de transparência			Capacidade de transparência do portal			
		1 Restritos às exigências legais	2 Não restritos às exigências legais	Total	Nula	Baixa	Média	Alta
10	Bauru - SP	9	7	16			x	
11	Divinópolis - MG	9	7	16			x	
12	Araraquara - SP	9	7	16			x	
13	Rio de Janeiro - RJ	8	8	16			x	
14	Juiz de Fora - MG	8	8	16			x	
15	Piracicaba - SP	8	8	16			x	
16	Vitória - ES	8	8	16			x	
17	Limeira - SP	8	8	16			x	
18	Salvador - BA	9	6	15			x	
19	Goiânia - GO	9	6	15			x	
20	Santo André - SP	9	6	15			x	
21	São José do Rio Preto - SP	9	6	15			x	
22	Campo Grande - MS	8	7	15			x	
23	Ribeirão Preto - SP	8	7	15			x	
24	Sorocaba - SP	8	7	15			x	
25	Belo Horizonte - MG	7	8	15			x	
26	Londrina - PR	7	8	15			x	
27	Ipatinga - MG	7	8	15			x	
28	Feira de Santana - BA	10	4	14			x	
29	Caxias do Sul - RS	10	4	14			x	
30	Florianópolis - SC	8	6	14			x	
31	Vila Velha - ES	8	6	14			x	
32	São Carlos - SP	8	6	14			x	
33	Manaus - AM	7	7	14			x	
34	Uberlândia - MG	7	7	14			x	
35	Mauá - SP	7	7	14			x	
36	Marabá - PA	7	7	14			x	
37	Colombo - PR	7	7	14			x	
38	Osasco - SP	6	8	14			x	
39	Santos - SP	6	8	14			x	
40	Maringá - PR	6	8	14			x	
41	São José dos Campos - SP	8	5	13			x	
42	Praia Grande - SP	8	5	13			x	

Quadro 4 - Síntese da capacidade de transparência dos portais eletrônicos (Continuação).

Nº	Municípios	Quantidade de indicadores de transparência			Capacidade de transparência do portal			
		1 Restritos às exigências legais	2 Não restritos às exigências legais	Total	Nula	Baixa	Média	Alta
43	Foz do Iguaçu - PR	8	5	13			x	
44	São José dos Pinhais - PR	7	6	13			x	
45	Santa Maria - RS	7	6	13			x	
46	Mogi das Cruzes - SP	6	7	13			x	
47	Pelotas - RS	6	7	13			x	
48	Franca - SP	6	7	13			x	
49	Taubaté - SP	6	7	13			x	
50	Marília - SP	6	7	13			x	
51	Fortaleza - CE	5	8	13			x	
52	Itaquaquecetuba - SP	9	3	12			x	
53	Campinas - SP	8	4	12			x	
54	Uberaba - MG	8	4	12			x	
55	Guarujá - SP	8	4	12			x	
56	São Bernardo do Campo - SP	7	5	12			x	
57	Cascavel - PR	7	5	12			x	
58	Porto Alegre - RS	6	6	12			x	
59	Aracaju - SE	6	6	12			x	
60	Cariacica - ES	6	6	12			x	
61	Blumenau - SC	5	7	12			x	
62	Taboão da Serra - SP	8	3	11			x	
63	Palmas - TO	8	3	11			x	
64	São Leopoldo - RS	8	3	11			x	
65	Maracanaú - CE	8	3	11			x	
66	Maceió - AL	7	4	11			x	
67	Suzano - SP	7	4	11			x	
68	Canoas - RS	6	5	11			x	
69	Viamão - RS	6	5	11			x	
70	Recife - PE	5	6	11			x	
71	Guarulhos - SP	5	6	11			x	
72	Niterói - RJ	5	6	11			x	
73	Jacareí - SP	5	6	11			x	
74	Cuiabá - MT	4	7	11			x	
75	Anápolis - GO	4	7	11			x	

Quadro 4 - Síntese da capacidade de transparência dos portais eletrônicos (Continuação).

Nº	Municípios	Quantidade de indicadores de transparência			Capacidade de transparência do portal			
		1 Restritos às exigências legais	2 Não restritos às exigências legais	Total	Nula	Baixa	Média	Alta
76	Natal - RN	7	3	10			x	
77	Juazeiro do Norte - CE	7	3	10			x	
78	Duque de Caxias - RJ	6	4	10			x	
79	Petrópolis - RJ	6	4	10			x	
80	Governador Valadares - MG	6	4	10			x	
81	Barueri - SP	6	4	10			x	
82	Diadema - SP	5	5	10			x	
83	São Vicente - SP	5	5	10			x	
84	Aparecida de Goiânia - GO	4	6	10			x	
85	Betim - MG	4	6	10			x	
86	Presidente Prudente - SP	4	6	10			x	
87	João Pessoa - PB	6	3	9			x	
88	Sumaré - SP	6	3	9			x	
89	Santa Luzia - MG	6	3	9			x	
90	Ribeirão das Neves - MG	5	4	9			x	
91	Petrolina - PE	5	4	9			x	
92	Macaé - RJ	5	4	9			x	
93	Campos dos Goytacazes - RJ	4	5	9			x	
94	Campina Grande - PB	4	5	9			x	
95	Itapevi - SP	4	5	9			x	
96	Sete Lagoas - MG	3	6	9			x	
97	Itabuna - BA	7	1	8		x		
98	Joinville - SC	6	2	8		x		
99	Santarém - PA	6	2	8		x		
100	Várzea Grande - MT	6	2	8		x		
101	Montes Claros - MG	5	3	8		x		
102	Ponta Grossa - PR	5	3	8		x		
103	Vitória da Conquista - BA	5	3	8		x		
104	Teresina - PI	4	4	8		x		
105	Embu - SP	4	4	8		x		
106	Parnamirim - RN	4	4	8		x		
107	Caucaia - CE	6	1	7		x		
108	Volta Redonda - RJ	6	1	7		x		

Quadro 4 - Síntese da capacidade de transparência dos portais eletrônicos (Conclusão).

Nº	Municípios	Quantidade de indicadores de transparência			Capacidade de transparência do portal			
		1 Restritos às exigências legais	2 Não restritos às exigências legais	Total	Nula	Baixa	Média	Alta
109	Ananindeua - PA	4	3	7		x		
110	Boa Vista - RR	4	3	7		x		
111	Camaçari - BA	4	3	7		x		
112	Itaboraí - RJ	4	3	7		x		
113	Nova Iguaçu - RJ	4	2	6		x		
114	Porto Velho - RO	4	2	6		x		
115	Imperatriz - MA	3	3	6		x		
116	Cotia - SP	2	4	6		x		
117	Indaiatuba - SP	1	5	6		x		
118	São Luís - MA	5	0	5		x		
119	Arapiraca - AL	5	0	5		x		
120	Caruaru - PE	4	1	5		x		
121	Belém - PA	3	2	5		x		
122	Jaboatão dos Guararapes - PE	3	2	5		x		
123	Contagem - MG	3	2	5		x		
124	Rio Branco - AC	3	2	5		x		
125	Olinda - PE	3	1	4		x		
126	São João de Meriti - RJ	2	1	3		x		
127	Carapicuíba - SP	2	1	3		x		
128	Magé - RJ	0	3	3		x		
129	São Gonçalo - RJ	0	0	0	x			
130	Belford Roxo - RJ	0	0	0	x			
131	Macapá - AP	0	0	0	x			
132	Paulista - PE	0	0	0	x			
133	Mossoró - RN	0	0	0	x			
TOTAL					5	32	87	9

Fonte: Dados da pesquisa (2014).

Os resultados evidenciam que 9 legislativos (6,77%) apresentaram alta capacidade de transparência das informações públicas, pois possuem 17 ou 18 indicadores de transparência das informações, conforme critério adotado no modelo de análise. Isso significa em termos percentuais a presença de aproximadamente 95,00%

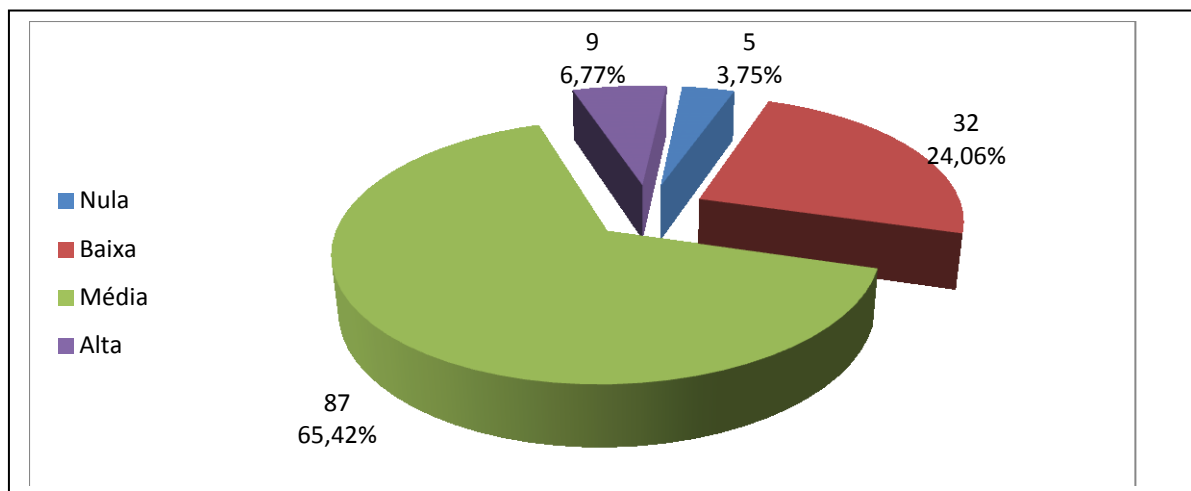
dos indicadores. Esses 9 legislativos possuem os portais eletrônicos mais transparentes entre as Câmaras Municipais investigadas. São os portais de Brasília (DF), Jundiaí (SP), Gravataí (RS), São Paulo (SP), Curitiba (PR), Serra (ES), Novo Hamburgo (RS), Americana (SP) e São José (SC). Vale ressaltar que os portais das cidades de Brasília (DF), Jundiaí (SP) e Gravataí (RS) são os que apresentam todos os 10 indicadores de transparência do primeiro conjunto (Exigências legais) e todos os 8 indicadores do segundo conjunto (Não restritos às exigências legais).

Os portais eletrônicos das Câmaras Municipais de Feira de Santana (BA) e Caxias do Sul (RS) apresentaram os 10 indicadores do primeiro conjunto (Exigências legais), cumprindo com as exigências da LAI. No entanto, esses portais foram classificados como instrumentos de média capacidade de construção de transparência, pois apresentaram 4 dos 8 indicadores do segundo conjunto (Não restrito às exigências legais). Ambos os portais apresentam 14 indicadores do total de 18, o que significa que esses legislativos possuem 77,78% dos indicadores possíveis.

Também foi verificado que 5 municípios (3,76%) apresentaram capacidade nula de transparência das informações públicas, em razão de não disponibilizarem portais eletrônicos na internet: São Gonçalo (RJ), Belford Roxo (RJ), Macapá (AP), Paulista (PE) e Mossoró (RN).

Outro resultado importante consiste na margem de 87 legislativos (65,42%) classificados em média capacidade de construção de transparência das informações públicas. Esses portais apresentaram em sua arquitetura de 9 a 16 indicadores, o que corresponde à margem de pelo menos 50% dos indicadores possíveis. São os portais dos legislativos elencados do número 10 ao 96 no Quadro 4. Por último, foram 32 portais legislativos (24,06%) classificados em baixa capacidade de construção de transparência. Esses portais apresentaram menos da metade dos indicadores do modelo de análise. São as cidades elencadas do número 97 ao 128 no Quadro 4. A relação quantitativa e em percentuais da capacidade dos portais investigados está representado no Quadro 5.

Quadro 5 - Relação quantitativa e em percentuais da capacidade dos portais legislativos



Fonte: Dados da pesquisa (2014).

A avaliação e análise dos portais das Câmaras Municipais reflete, de maneira geral, a necessidade de transformar as práticas de gestão da informação e a cultura organizacional nas Câmaras Municipais investigadas. Além da maioria dos portais analisados atenderem parcialmente as exigências da LAI, a qualidade da transparência em termos de visibilidade e inferência ainda é predominantemente média ou baixa nesses instrumentos. Essa afirmativa é verificada na margem de 87 portais classificados em média capacidade e 32 em baixa capacidade, que somados correspondem a 119 portais (89,47%) do total.

São portais eletrônicos com suporte em recursos visuais que muitas vezes passam a falsa sensação de transparência para o cidadão: construídos com *layouts* elegantes, excessivos *links* de acesso às informações de interesse público, inúmeros recursos gráficos, sistemas de busca com possibilidades de padronização das pesquisas, mas, que não cumprem com a LAI. O não cumprimento dos requisitos legais nos portais investigados evidencia um descaso dessas Câmaras Municipais com o princípio da transparência e retrata a baixa efetividade da LAI. A “cultura do acesso” na gestão das organizações públicas investigadas ainda não configura uma realidade. Existem obstáculos que ainda precisam ser superados para que os portais das Câmaras Municipais pesquisadas sejam efetivamente transparentes.

A importância de avaliar e classificar os portais eletrônicos decorre da necessidade de conhecer melhor o estado de efetividade da LAI nesses canais de comunicação. Em outras palavras, a avaliação é a fase do ciclo de uma política pública

em que o processo de implementação e o desempenho de uma política são examinados para verificar seus impactos efetivos, ou seja, o nível de redução dos problemas que gerou e os impactos positivos. Investigam-se, também, os déficits de impacto e os efeitos colaterais indesejados para poder gerar informações e conclusões para ações e programas futuros (TREVISAN e VAN BELLEN, 2008; SECCHI, 2013).

Decorre da necessidade de ampliar a transparência e a efetividade do acesso às informações nos portais eletrônicos das maiores Câmaras Municipais brasileiras o investimento em processos de avaliação e monitoramento permanentes. Esses processos envolvem a definição de critérios, indicadores e padrões que servem como parâmetros lógicos para a produção de dados e informações indispensáveis para a tomada de decisões dentro da administração pública. Um modelo de gestão pública eficiente precisa converter a avaliação em um processo indispensável de suporte para as escolhas e decisões futuras.

#### 4.4 Recomendações para ampliar a transparência das Câmaras Municipais investigadas

Esta subseção visa descrever a relevância dos resultados da pesquisa e propor recomendações para as práticas de gestão da informação nas Câmaras Municipais das cidades investigadas. Para tanto, a partir da análise dos dados e informações da pesquisa, foram identificados fatores de relevância, recomendações a esses fatores e algumas possíveis ações com o objetivo de cumprir com as recomendações sugeridas. As pesquisas científicas precisam produzir e disseminar conhecimento relevante à sociedade, isto é, gerar impactos na sociedade em termos práticos:

Em um cenário em que a educação em administração se desenvolveu tradicionalmente em consonância com a necessidade de se habilitarem profissionais para a gestão, a possibilidade de o conhecimento produzido nas escolas não ter relevância aos praticantes é desconfortável (MASCARENHAS, ZAMBALDI e MORAES, 2011).

Os dados e informações resultantes desse estudo serviram de insumo para delinear um retrato situacional (diagnóstico) dos portais eletrônicos das maiores Câmaras Municipais brasileiras. Esse diagnóstico foi utilizado com o propósito de inferir recomendações de adequação em relação aos requisitos da LAI que não foram atendidos. Além disso, foram delineadas recomendações para a superação da baixa efetividade da LAI, especialmente, em sua dimensão de *enforcement* – aspecto

fundamental para caracterizar um instrumento ou processo de *accountability*. Também, é significativo as sugestões de medidas orientadas para o desenvolvimento de outros instrumentos que potencializam a qualidade da transparência das informações públicas nos portais legislativos investigados. Os quadros 5, 6, 7 e 8 ilustram os fatores de relevância provenientes da análise dos dados da pesquisa, recomendações aos fatores de relevância mapeados e possíveis ações para cumprir com as recomendações sugeridas.

Quadro 6 - Relevância, recomendações e ações 1.

<b>Relevância dos Resultados</b>	<b>Recomendações</b>	<b>Ações Possíveis</b>
O modelo de análise possibilitou descrever empiricamente a adequação dos portais do legislativo municipal em relação aos dispositivos da LAI	Possibilitar que as Câmaras Municipais tenham acesso à análise e resultados (diagnóstico) da pesquisa, o que facilitará a adequação das práticas de gestão da informação nessas instituições para se adequarem às exigências da LAI.	1. Encaminhar e-mail para cada uma das Câmaras Municipais analisadas, na pessoa do seu Presidente, informando os respectivos resultados da aplicação do modelo de análise;  2. Contato com o Programa Interlegis do Senado Federal que atua para modernizar e integrar o Poder Legislativo em razão de possuir a adesão de pelo menos 4.200 Câmaras Municipais e um portal modelo – que pode ser alterado com base no modelo de análise.

Fonte: Elaborado pelo autor (2014).



Quadro 7 - Relevância, recomendações e ações 2.

Relevância dos Resultados	Recomendações	Ações Possíveis
O modelo de análise possibilitou verificar outros instrumentos de transparência nos portais legislativos em termos de facilidade de localização ( <i>visibility</i> ) e de compreensão ( <i>inferability</i> ) das informações de interesse público. Instrumentos não restritos às exigências legais que ampliam a qualidade da transparência da informação.	Possibilitar que as Câmaras Municipais tenham acesso à análise e resultados (diagnóstico) da pesquisa, o que facilitará, além, da adequação às exigências da LAI, o desenvolvimento de iniciativas de gestão da informação com o escopo de ampliar a qualidade da transparência. Por exemplo, para que grupos e programadores externos possam criar <i>mashups</i> , <i>dashboards</i> e outras ferramentas <i>Web 2.0</i> para monitorar e avaliar a administração.	1. Encaminhar e-mail para cada uma das Câmaras Municipais analisadas, na pessoa do seu Presidente, informando os respectivos resultados da aplicação do modelo de análise;  2. Contato com o Programa Interlegis do Senado Federal que atua para modernizar e integrar o Poder Legislativo em razão de possuir a adesão de pelo menos 4.200 Câmaras Municipais e um portal modelo – que pode ser alterado com base no modelo de análise.

Fonte: Elaborado pelo autor (2014).

Quadro 8 - Relevância, recomendações e ações 3.

Relevância dos Resultados	Recomendações	Ações Possíveis
Baixa efetividade da LAI, especialmente em sua dimensão de <i>enforcement</i> – aspecto fundamental para caracterizar um instrumento ou processo de <i>accountability</i> objetivo. Estimular a adequação dos portais públicos em razão da omissão ou incapacidade do Estado impor sanções aos atores públicos que não cumprem com as exigências legais de transparência das informações públicas.	Seguir o exemplo do município de Joinville, um exemplo empírico de institucionalização da LAI no legislativo local.	1. Acionar órgãos como o Ministério Público ou Tribunal de Contas que possuem a competência de impor sanções aos atores públicos – ou <i>powerholders</i> – que não estão cumprindo com as suas obrigações e deveres, tendo em vista a expressiva margem de 126 legislativos locais (94,73%) em desconformidade com as exigências legais de transparência das informações públicas.

Fonte: Elaborado pelo autor (2014).

Quadro 9 - Relevância, recomendações e ações 4.

Relevância dos Resultados	Recomendações	Ações Possíveis
A “cultura do acesso” na gestão das organizações públicas investigadas ainda não configura uma realidade.	A transparência não deve ser concentrada unicamente em sistemas de divulgação que produzem <i>accountability</i> . Também, é necessário recompensar os melhores serviços e desempenhos, ou seja, fornecer <i>feedback</i> para a administração pública como uma maneira de incentivar o comportamento dos servidores públicos e institucionalizar a “cultura do acesso” como parte do trabalho que deve ser realizado.	Criar um sistema de certificação das Câmaras Municipais que atendem aos critérios de transparência. As Câmaras que atenderem aos critérios de transparência exigidos pela certificação recebem um selo digital que ficará visível na sua página principal ( <i>main page</i> ).  Divulgação periódica por órgão oficial do Estado ou observatórios sociais de <i>ranking</i> das Câmaras Municipais com os portais eletrônicos mais transparentes com benefícios e premiações para as melhores colocadas. É uma ação para institucionalizar um sistema de normas e valores que introduzem uma dimensão prescritiva, avaliativa e obrigatória no Legislativo (SCOTT, 2001).

Fonte: Elaborado pelo autor (2014).

As recomendações deste estudo são medidas que buscam, principalmente, a consolidação de práticas de transparência nos portais eletrônicos das Câmaras Municipais, em especial, aquelas que estão em desconformidade legal. O não cumprimento dos requisitos legais nos portais investigados são obstáculos socioculturais e institucionais que precisam ser contornados para a superação de um modelo de Estado em descompasso com valores democráticos. A superação da baixa aderência dos legislativos eletrônicos às leis de transparência exige um modelo estratégico de gestão pública capaz de colocar em foco os valores democráticos e o papel dos cidadãos ao lado do governo como coprodutores do bem público (YANG, 2003; DENHARDT e DENHARDT, 2007; DENHARDT, 2012). A institucionalização de *accountability* nos órgãos da administração pública não é uma tarefa simples e envolve necessariamente esforços para uma transformação cultural e estrutural.

## 6 CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

Este capítulo apresenta as conclusões sobre a pesquisa realizada, decorrentes do atendimento ao objetivo geral e objetivos específicos. Apresenta, ainda, algumas recomendações para trabalhos futuros com o objetivo de dar sequência ao tema de pesquisa.

### 5.1 Conclusões

Em que medida os portais governamentais promovem a transparência das informações públicas conforme as exigências e determinações da Lei de Acesso à Informação? Essa é uma pergunta com grande relevância para o desenvolvimento da administração pública, afinal a busca de respostas para essa questão significa visualizar no processo democrático novas formas de interação entre os cidadãos e seus representantes.

Com a incorporação das Tecnologias de Informação (TICs) e uso popular da internet os portais governamentais passaram a canais oficiais de comunicação com a sociedade. São ferramentas de *accountability* que precisam atender as exigências e padrões legais de transparência e oferecer aos cidadãos ferramentas *web* para facilitar a comunicação com as autoridades e representantes. Na sociedade da informação uma condição básica para o envolvimento dos cidadãos na política é o acesso às informações públicas, o que depende da estruturação de portais eletrônicos mais sofisticados e capazes de integrar aplicações e funcionalidades como, por exemplo, ferramentas para facilitar a busca de informações relevantes e aplicativos de colaboração *online*. Portais com essa lógica de arquitetura possuem um grau de maturidade elevado que além do acesso às informações, possibilitam a prestação de serviços *online* e a interação e entre os usuários e governo.

Dessa preocupação surgiu como objetivo de pesquisa avaliar a capacidade dos portais eletrônicos das Câmaras Municipais em termos de promoção de transparência. Os portais eletrônicos são meios de comunicação que facilitam processos inerentes à gestão pública, como coletar sugestões, realizar debates, prestar contas, responder dúvidas, disponibilizar documentos para *download*, entre outros. A relação da sociedade com o governo está ocorrendo cada vez mais no mundo virtual e as informações que eram disponibilizadas aos cidadãos em documentos físicos agora estão sendo veiculadas na internet.

Nesse contexto, um protocolo de análise foi desenvolvido com base na Lei de Acesso à Informação e Decreto nº 7.724 de 2012, contendo duas categorias de indicadores para verificar a aderência desses canais de comunicação às exigências legais e a existência de outras ferramentas de transparência das informações no âmbito do Poder Legislativo. Monitorar e avaliar constantemente a transparência dos portais governamentais consiste em uma estratégia indispensável à manutenção de processos de prestação de contas e responsabilização dos atores públicos, além de gerar informações e dados relevantes para a correção e aperfeiçoamento de políticas públicas e programas de governo.

Os achados do estudo, em geral, revelam a necessidade de transformação das práticas de gestão da informação e na cultura da maioria dos legislativos investigados: do total das Câmaras Municipais avaliadas, 120 portais legislativos (90,22%) atenderam parcialmente as obrigações impostas pela LAI. Outros 5 legislativos (3,76%) não apresentaram nenhum instrumento de transparência em decorrência da inexistência de presença na rede mundial de computadores (internet); e somente 7 legislativos (5,26%) apresentaram todos os indicadores de transparência que são requisitos normativos da LAI. A quantidade de portais legislativos que atenderam menos da metade dos indicadores de instrumentos de transparência restritos às exigências da LAI, também, mostrou-se expressiva, correspondendo a 35 portais legislativos (26,31%).

Quanto a classificação dos portais legislativos investigados em termos da capacidade de construção de transparência das informações públicas os resultados apontaram que 9 legislativos (6,77%) obtiveram alta capacidade de transparência das informações públicas: Brasília (DF), Jundiaí (SP), Gravataí (RS), São Paulo (SP), Curitiba (PR), Serra (ES), Novo Hamburgo (RS), Americana (SP) e São José (SC). Esses legislativos foram os que disponibilizaram os portais eletrônicos mais transparentes entre as Câmaras Municipais investigadas.

Por outro lado, foi verificado que 5 municípios (3,76%) apresentaram capacidade nula de transparência das informações públicas, em razão de não apresentarem portais eletrônicos na web: São Gonçalo (RJ), Belford Roxo (RJ), Macapá (AP), Paulista (PE) e Mossoró (RN). A capacidade média de promoção de transparência foi atribuída a 87 legislativos (65,42%), enquanto que 32 portais legislativos (24,06%) foram classificados em baixa capacidade de construção de transparência. A qualidade da transparência das informações (em termos de visibilidade e inferência) e adequação à LAI ainda é predominantemente média ou baixa nesses instrumentos, conforme se

verifica na margem de 119 portais (89,47%) classificados com baixa ou média capacidade de promoção de transparência.

O não cumprimento dos requisitos legais e a baixa presença de outros instrumentos de transparência na maioria dos portais investigados sugerem um descaso, intencional ou não, dos legislativos locais com o princípio da transparência e reflete a baixa efetividade da LAI. A administração pública deve ser responsável por tornar público às informações e, também, responsabilizar os órgãos que não cumprem com as exigências das leis de transparência.

Esse estudo possibilitou reunir dados e informações sobre a situação atual dos portais eletrônicos em termos de transparência das informações públicas das maiores Câmaras Municipais brasileiras no âmbito virtual. A partir desse retrato, foi possível inferir recomendações de adequação dos portais em relação aos requisitos da LAI que não foram atendidos e para a superação da baixa efetividade da LAI, especialmente em sua dimensão de *enforcement* – aspecto fundamental para caracterizar um instrumento ou processo de *accountability* efetivo. Uma ação recomendada, por exemplo, foi a sugestão de criar uma certificação digital e *ranking* das Câmaras Municipais com os portais eletrônicos mais transparentes com benefícios e premiações para as melhores colocadas.

Na sociedade da informação uma condição essencial para o envolvimento dos cidadãos nos assuntos públicos é a estruturação de portais eletrônicos com informações e dados atualizados, confiáveis e funcionais. A institucionalização de processos de avaliação permanente para verificar se os portais governamentais apresentam as informações exigidas pela LAI de maneira atualizada e em linguagem compreensível é fundamental para garantir o direito constitucional de acesso às informações públicas.

A construção do Estado Virtual depende, primeiramente, de um modelo estratégico de gestão pública que coloque em foco os valores democráticos e o papel dos cidadãos como coprodutores do bem público. A gestão pública brasileira precisa converter a avaliação de portais governamentais em uma política pública, de modo a estabelecer um processo contínuo de suporte às decisões e ações futuras.

## 5.2 Recomendações para o desenvolvimento de pesquisas futuras

Esta seção da pesquisa apresenta algumas recomendações para que sejam desenvolvidas futuras pesquisas dentro da área de transparência das informações públicas e construção de *accountability*. As recomendações, também, buscam orientar o

desenvolvimento de estudos futuros para aumentar a confiança dos resultados e conclusões encontradas nesta pesquisa.

Desse modo, recomenda-se a aplicação da metodologia adotada e do modelo proposto em futuras investigações acadêmicas. Essas investigações podem ser conduzidas em portais de outras Câmaras Municipais para identificar congruências e divergências em relação aos resultados apontados nesta pesquisa.

Também, podem ser reproduzidas pesquisas similares em portais eletrônicos do Poder Executivo e Poder Judiciário, de modo, a possibilitar análises comparativas entre essas esferas em relação aos processos de transparência das informações públicas e construção de *accountability*. Ainda, configura uma alternativa de investigação replicar a metodologia e o modelo de análise deste estudo em portais legislativos de outros países, permitindo análises comparativas dos processos de transparência das informações públicas e construção de *accountability* em culturas e contextos sociopolíticos diversos.

A realização de futuras pesquisas é, ainda, um caminho para que o modelo proposto neste estudo tenha natureza dinâmica, isto é, possa sofrer ajustes e aperfeiçoamentos constantes, de modo a contribuir cada vez mais como um instrumento de avaliação da dimensão transparência das informações em portais da administração pública.

## REFERÊNCIAS

- AKUTSU, L.; PINHO, J. A. G. de. Sociedade da informação, *accountability* e democracia delegativa: investigação em portais de governo no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 36, n. 5, p.723-745, set./out. 2002.
- ALEXANDRINO, M.; PAULO, V. **Direito administrativo descomplicado**. Rio de Janeiro: Método, 2010.
- ANDERSEN, K; HENRIKSEN, H. E-government maturity models: Extension of the Layne and Lee model. **Government Information Quarterly**, v. 23, n. 2. p. 236-248, 2005.
- ANGÉLICO, F. **Lei de Acesso à Informação Pública e seus possíveis desdobramentos à *accountability* democrática no brasil**. 2012. 133 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Administração Pública e Governo, Escola de Administração de Empresas de São Paulo, São Paulo, 2012.
- BABBIE, E. **Métodos de pesquisas de *survey***. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 1999.
- BARROSO, L.R. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas**: Limites e Possibilidades da Constituição Brasileira. Rio de Janeiro: Renovar, 2001.
- BASS, G. D.; MOULTON, S. Bringing the *Web* 2.0 Revolution to Government. In: LATHROP, D.; RUMA, L. **Open Government**: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice. Sebastopol: O'Reilly Media, 2010. p. 289-304.
- BELANGER, F.; HILLER, J. S. A framework for e-government: privacy implications. **Business Process Management Journal**, v. 12, n. 1, p. 48-60, 2006.
- BOBBIO, N. **Estado, governo, sociedade**. São Paulo: Paz e Terra, 2007.
- BOBBIO, N. **Teoria das formas de governo**. São Paulo: UnB, 1997.
- BOBBIO, N. **Teoria da norma jurídica**. 2ª ed. Trad. Fernando Pavan Baptista. Bauru: Edipro, 2003.
- BORGES, F. G. **Responsabilidade social**: efeitos da atuação social na dinâmica empresarial. 2001. Tese (Doutorado) – Curso de Administração, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2001. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12139/tde-04022002-105347/>>. Acesso em: 2014-04-15.
- BRASIL. Controladoria Geral da União. **Guia para criação da seção de acesso à informação nos sítios eletrônicos dos órgãos e entidades federais**. Disponível em: <[http://www.acessoainformacao.gov.br/lai-para-sic/sic-apoio-orientacoes/guias-e-orientacoes/guia\\_secaositios-sem-logo.pdf](http://www.acessoainformacao.gov.br/lai-para-sic/sic-apoio-orientacoes/guias-e-orientacoes/guia_secaositios-sem-logo.pdf)>. Acesso em: 14 jul. 2014.
- BRASIL. Lei de Acesso as Informações Públicas. **Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011**. Presidência da República. Casa Civil. Subchefia para Assuntos Jurídicos. Brasília, 2011.



BRASIL. Presidência da República **Lei complementar nº 131/2009**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp131.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp131.htm)>. Acesso em: 01 de outubro de 2013.

BRASIL. Presidência da República. **Lei de Responsabilidade Fiscal - Lei complementar nº 101 de 2000**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)> Acesso em: 01 outubro de 2013.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012**. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/Decreto/D7724.htm)>. Disponível>. Acesso em: 01 outubro de 2013.

BRESSER-PEREIRA, L.C. Da administração pública burocrática à gerencial. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 47, n. 1, p. 7-40, mai/abr.1996.

CAMPOS, A. M. *Accountability*: quando poderemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v.24, n. 2, p.30-50, fev/abr. 1990.

CARVALHO, C. A.; VIEIRA, M. M. F.; LOPES, F. D. Contribuições da Perspectiva Institucional para Análise das Organizações. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPAD, 23., 1999, Foz do Iguaçu. **Anais...** Foz do Iguaçu: ANPAD, 1999. Disponível em: <<http://www.anpad.org.br/admin/pdf/enanpad1999-org-26.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2013.

CENEVIVA, R. *Accountability*: novos fatos e novos argumentos: uma revisão da literatura recente. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E GOVERNANÇA, 2006, São Paulo. **Anais...** São Paulo: ANPAD, 2006. Disponível em: <<http://blogs.estadao.com.br/publicos/files/2012/03/ricardoceneviva.pdf>>. Acesso em: 14 abr. 2013.

CHANLAT, J. **O indivíduo na organização**: dimensões esquecidas. 3.ed. São Paulo: Atlas, 1996.

CORTE INTERAMERICANA DOS DIREITOS HUMANOS. **Caso Gomes Lund e outros (“Guerrilha do Araguaia”) vs. Brasil**. 24 nov. 2010. Disponível em: <[http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec\\_219\\_por.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_219_por.pdf)>. Acesso em: 4 jun. 2014.

COSTA, I. N.; ANDRADE, L. E. S.; RESENDE, L.; et al. **Manual da Lei de Acesso à Informação para Estados e Municípios. Brasília**. 2013. Disponível em: <[http://www.cgu.gov.br/publicacoes/BrasilTransparente/Manual\\_LAI\\_EstadosMunicipios.pdf](http://www.cgu.gov.br/publicacoes/BrasilTransparente/Manual_LAI_EstadosMunicipios.pdf)>. Acesso em: 10 mar. 2014.

CRESWELL, J. W. **Projeto de pesquisa**: método qualitativo, quantitativo e misto. Porto Alegre: Artmed, 2007.

DAHL, R. A. **Sobre a Democracia**. Brasília: Unb, 2001. Tradução de Beatriz Sidou.

DAMASCENO, A. P. A comunidade virtual do poder legislativo brasileiro. In: **Governo eletrônico: os desafios da participação cidadã**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates n. 24, dez. 2002.

DENHARDT, J.V.; DENHARDT, R.B. **The new public service: serving, not steering**. Expanded edition. New York: M. E. Sharpe, Inc. 2007.

DENHARDT, R. B. **Teorias da administração pública**. São Paulo: Cengage, 2012.

DIAS, C. A. **Portal corporativo: conceitos e características**. Ci. Inf., Brasília, v.30, n. 1, p. 50-60, jan./abr. 2001.

DIETRICH, D.; GRAY, J.; McNAMARA, T.; et al. **Open data handbook documentation**. Disponível em: <<http://opendatahandbook.org/pdf/OpenDataHandbook.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2013.

DiMAGGIO, P. J.; POWELL, W. W. Jaula de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. In: CALDAS, M. P.; BERTERO, C. O. (Coord.). **Teoria das organizações**. São Paulo: Atlas, 2007.

DINIZ, E. H. Uso do comércio eletrônico em órgãos do governo. **Relatório 18/2000 Núcleo de Pesquisas e Publicações**. EAESP/FGV, maio 2000. 100 p.

FINER, H. Administrative Responsibility in Democratic Government. **Public Administration Review**. London, v.1, n.4, summer 1941. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/972907>>. Acesso em: 07 mar. 2014.

FOUNTAIN, J. E. **Building the virtual state: information, technology and institutional change**. Washington, D.C: Bookings Institution Press, 2001.

FOUNTAIN, J. E. **Construindo um estado virtual: tecnologia da informação e mudança institucional**. Brasília: Enap, 2005.

FUNG, A.; WEIL, D. Open government and open society. In: LATHROP, D.; RUMA, L. **Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice**. Sebastopol: O'Reilly Media, 2010. p. 105-113.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa**. São Paulo: Atlas, 2002.

GOMES, Wilson. A democracia digital e o problema da participação civil na decisão política. **Revista Fronteiras: estudos midiáticos**, São Leopoldo, v. 3, n. 7, p.214-222, set/dez. 2005.

GRÖNLUND, Å.; HORAN, T. A.; Introducing e-gov: history, definitions, and issues. **Communications of the Association For Information Systems**, Nebraska, v.15, n.39, p.713-729, 2004.

HINDMAN, Matthew. **The Myth of Digital Democracy**. New Jersey: Princeton University Press, 2009.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia Das Letras, 1995.

HOLZER, M.; MANOHARAN, A. **Digital Governance in Municipalities Worldwide (2011-12): Fifth Global E-Governance Survey**: Disponível em: <file:///C:/UFSC/20142/Artigos TCC/Digital-Governance-Municipalities-Worldwide-2012.pdf>. Acesso em: 10 set. 2014.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA – IBGE. **Censo demográfico 2010**. 2010a. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/>>. Acesso em: 11 set. 2013.

JOFFRE NETO, J. M. **Câmaras municipais no Brasil: ascensão e declínio**. São Paulo: EAESP-FGV, 2003.

JORDÃO, R. **Acesso à Informação Pública**: Uma introdução à Lei 12.527, de 18 de novembro de 2011. Brasília: Eclips Design, 2011. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/acessoainformacao/materiais-interesse/cartilhaacessoainformacao.pdf>>. Acesso em: 12 set. 2013.

JUN, J. S. **The social construction of public administration**. Albany: State University of New York Press, 2006.

KINGDON, J. W. Como chega a hora de uma idéia? **Políticas Públicas**, Coletânea, Brasília, v. 1, p. 219 – 224, 2006. Disponível em: <[http://www.enap.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_view&gid=2860](http://www.enap.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_view&gid=2860)>. Acesso em: 6 jun. 2014.

KISSLER, L; HEIDEMANN, F.G. Governança pública: novo modelo regulatório para as relações entre Estado, mercado e sociedade? **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro, v.40, n.3, p.479-499, mai/jun, 2006.

KOPPELL, J. G. S. Pathologies of *Accountability*: ICANN and the Challenge of “Multiple Accountabilities Disorder”. **Public Administration Review**. Yale, v.65, n.1, p. 94-108, january/february, 2005.

KUMAR, K. **Da sociedade pós-industrial à pós-moderna**: novas teorias sobre o mundo contemporâneo. 2. ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2006.

LÉVY, P. **Cibercultura**. São Paulo: editora 34, 1999.

LOPEZ, F. G. A política cotidiana dos vereadores e as relações entre executivo e legislativo em âmbito municipal: o caso do município de Araruama. **Revista de Sociologia e Política**, n. 22, jun. 2004, p. 153-177.

MARCONI, M. A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa**: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisas, elaboração, análise e interpretação dos dados. São Paulo: Atlas, 2002.

MARQUES, F. P. J. A.; MIOLA, E. Internet e Parlamento Um estudo dos mecanismos de participação oferecidos pelo Poder Legislativo através de ferramentas *online*. **Revista da Associação Nacional dos Programas de Pós-graduação em Comunicação**, Belo Horizonte, p.1-20, ago. 2007. Disponível em: <<http://www.compos.org.br/seer/index.php/e-compos>>. Acesso em: 18 fev. 2014.

MASCARENHAS, A. O; ZAMBALDI, F; MORAES, E. A. Rigor, relevância e desafios da academia em administração: tensões entre pesquisa e formação profissional. **Revista de Administração de Empresas**, v. 51, n. 3, 265-279, 2011.

MAY, T.; WILLIAMS, M. *Surveys* sociais: do desenho à análise. In: MAY, T. **Pesquisa social: questões, métodos e processos**. 3.ed. Porto Alegre: Artmed, 2004.

MEIRELLES, H. L. **Direito municipal Brasileiro**. São Paulo: Malheiros, 1988.

MENDEL, T. **Liberdade de informação**: um estudo de direito comparado. 2. ed. Brasília: Unesco, 2009.

MEYER, J. W.; ROWAN, B. Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony. **American Journal of Sociology**, Stanford, v. 83, n. 2, p.340-363, set. 1977.

MICHENER, G.; BERSCH, K. Conceptualizing the Quality of Transparency. In: 1<sup>st</sup> Global Conference On Transparency Research, 2011, Newark. **Proceedings of 1<sup>st</sup> Global Conference on Transparency Research**. Newark: University of Rutgers, 2011. p. 1-27.

MICHENER, G. **Leis de Acesso à Informação**: dilemas da implementação. 2011. Disponível em: <<http://gregmichener.com/Leis-de-Acesso-a-Informacao-Dilemas-da-Implementacao--Artigo19.pdf>>. Acesso em: 21 set. 2014.

MORAES, R. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

MORAES, P. B. **Cidade, comunicação e tecnologia da informação**: uma análise de portais governamentais brasileiros. 2004. Dissertação (Mestrado), Facom/UFBA, Salvador.

MORIN, Edgar. **Introdução ao pensamento complexo**. Porto Alegre: Sulina, 2006.

MORVILLE, P.; ROSENFELD, L.; **Information Architecture for World Wild Web**. Sebastopol: O'Reilly Media, 2006.

NORRIS, P. **Digital Divide?** Civic Engagement, Information Poverty and the Internet Worldwide. Cambridge: Cambridge University Press, 2001.

NOVECK, B. S. **Wiki Government**: How technology can make government better, democracy stronger, and citizens more powerful. Washington, D.C.: Brookings Institution Press, 2009.

O'DONNELL, G. Democracia delegativa? **Novos Estudos**, São Paulo, v. 1, n. 31, p.25-40, out. 1991.

O'DONNELL, G. *Accountability* horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p.27-54, 1998a.

PACHECO, R.C.S.; KERN, V.M.; STEIL, A.V. Aplicações de arquitetura conceitual em plataformas e-gov: da gestão da informação pública à construção da sociedade do conhecimento. **Ponto de Acesso**, v. 1, n. 1, p. 71-87, 2007.

PINHO, J. A. G. de. Sociedade da informação, capitalismo e sociedade civil: reflexões sobre política, *Internet* e democracia na realidade brasileira. **Revista de Administração de Empresas**. São Paulo, v. 51, n. 1, p.98-106, jan./fev. 2011.

PINHO, J. A. G. de.; Investigando portais de governo eletrônico de estados no Brasil: muita tecnologia, pouca democracia. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p.471- 493, maio/jun. 2008.

PINHO, J. A. G. de.; SACRAMENTO, A. R. *Accountability*: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v. 43, n. 6, p.1343-1368, nov/dez. 2009.

PRADO, O. **Governo eletrônico e transparência**: a publicização das contas públicas das capitais brasileiras. 2004. 180 p. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo) - Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getulio Vargas, São Paulo, 2004.

RADIN, B. A.; ROMZEK, B. S. *Accountability* Expectations in an Intergovernmental Arena. **The Journal Of Federalism**, Oxford, v. 26, n. 2, p. 59-81, spring 1996.

RAMOS, A. G. **A nova ciência das organizações**: uma reconceituação da riqueza das nações. Tradução de Mary Cardoso. 2. ed. Rio de Janeiro: FGV, 1989.

RAUPP, F. M. **Construindo a accountability em câmaras municipais do estado de Santa Catarina**: uma investigação nos portais eletrônicos. 2011. 193 f. Tese (Doutorado) - Curso de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2012.

RAUPP, F. M.; PINHO, J. A. G. de. Os vereadores prestam contas em portais eletrônicos? um estudo comparativo entre municípios do estado da Bahia e de Santa Catarina. **Administração Pública e Gestão Social**, Minas Gerais, v.5, n. 3, p. 89-97, jul/set. 2013.

ROCHA, A. C. **Realização do potencial de accountability dos pareceres prévios do Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina**. 2011. 336 f. Tese (Doutorado) - Curso de Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2011.

ROCHA, A. C.; SPANIOL, E. L.; SCHOMMER, P. C.; SOUSA, A. D. Coprodução do controle como bem público essencial à *accountability*. In: XXXVI Encontro da ANPAD, 36., 2012, Rio de Janeiro. **Anais...** Rio de Janeiro: ANPAD, 2012.

RODRIGUES, F. Direito de acesso a informação pública no Brasil. In: **II Congresso Internacional de Jornalismo Investigativo da Abraji**, São Paulo, 18 maio 2007. Disponível em: <[www.abraji.org.br/midia/arquivos/file1180026207.ppt](http://www.abraji.org.br/midia/arquivos/file1180026207.ppt)>. Acesso em: 4 jun. 2014.

ROUSSEAU, J. **Do contrato social**. São Paulo: Martin Claret, 2006.

ROVER, J. A.; MEZZAROBÀ, O.; SANTOS, P. M.; et. al. **Métrica de avaliação dos sítios e portais corporativos dos tribunais de contas brasileiros**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2012.

ROVER, A. J.; MEZZAROBÀ, O. **Democracia Digital e Governo Eletrônico**. Florianópolis: Conceito Editorial, 2012.

RUEDIGER, M. A. Governo eletrônico e democracia: Uma análise preliminar dos impactos e potencialidades na gestão pública. **Organizações & Sociedade**, Salvador, v. 9, n. 25, p. 29-43, set/dez. 2002.

SACCOL, A. Z. Um retorno ao básico: compreendendo os paradigmas de pesquisa e sua aplicação na pesquisa em administração. **Revista de Administração da Universidade Federal de Santa Maria**, Santa Maria, v. 2, n. 2, p. 250-269, maio/ago. 2009.

SALM JR., J. F. **Padrão de projeto de ontologias para inclusão de referências do novo serviço público em plataformas de governo aberto**. 303 f. Tese (Doutorado) – Curso de Engenharia e Gestão do Conhecimento, Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2012.

SALM, J. F.; MENEGASSO, M. E. Os Modelos de Administração Pública como Estratégias Complementares para a Co-Produção do Bem Público. **Revista de Ciências da Administração**, v. 11, n. 25, p. 97-120, set/dez. 2009.

SANTOS, P. M.; BERNARDES, M. B.; ROVER, A. J. **Teoria e Prática de Governo Aberto: Lei de Acesso à Informação nos Executivos Municipais da Região Sul**. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2012.

SCHEDLER, A.; DIAMOND, J. L.; PLATTNER, F. M. **The Self-Restraining State: Power and Accountability in New Democracies**. London: Lynne Rienner, 1999.

SCOTT, W. R. Symbols and organizations: from Barnard to the institutionalists. In: WILLIAMSON, O. E. **Organization theory: from Chester Barnard to the present and beyond**. New York: Oxford University Press, 1995. p. 38-55.

SCOTT, W. R. **Institutions and organizations**. 2. ed. London: Sage Publications, 2001.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, mar/abr. 2009.

SECCHI, L. **Políticas Públicas: Conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. São Paulo: Cengage, 2013.

SELLERS, R. D.; FOGARTY, T. J.; PARKER, L. M.; Unleashing the Technical Core: Institutional Theory and the Aftermath of Arthur Andersen. **Behavioral Research In Accounting**, Florida, v. 24, n. 1, p.181-201, spring 2012.

SELZNICK, P. Institutionalism “old” and “new”. **Administrative Science Quarterly**, New York, v. 41, n. 2, p. 270-277, jun. 1996.

SENADO FEDERAL. **Portal e-cidadania**. 2014. Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/ecidadania/>>. Acesso em: 24 abr. 2014.

SENADO FEDERAL. **Portal Interlegis**. 2014. Disponível em: <<http://www.interlegis.leg.br/>>. Acesso em: 27 abr. 2014.

SILVA, V. C.; CHRISTOPOULOS, T. P.. Comunidades Virtuais de Aprendizagem e de Prática: Um Estudo de Caso do Interlegis – A Comunidade Virtual do Poder Legislativo. In: ENCONTRO DE ADMINISTRAÇÃO DA INFORMAÇÃO, 2., 2009, Recife. **Anais...** Recife: Anpad, 2009. p. 1 - 16.

STYLES, A. K; TENNYSON, M. The accessibility of financial reporting of U.S. municipalities on the Internet. **Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management**, Florida, v. 19, n. 1, p. 56-92, spring 2007.

SWARTZ, A. When is transparency useful. In: LATHROP, D.; RUMA, L. **Open Government: Collaboration, Transparency, and Participation in Practice**. Sebastopol: O'Reilly Media, 2010. p. 268-273.

TERRA, J. C. C.; GORDON, C. **Portais Corporativos: A revolução na gestão do conhecimento**. São Paulo: Negócio Editora, 2002.

TREVISAN, A. P.; VAN BELLEN, H. M.. Avaliação de políticas públicas: uma revisão teórica de um campo em construção. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 3, n. 42, p.529-550, maio 2008.

VASCONCELOS, F. Relevância e rigor na academia. **Revista de administração de empresas**, São Paulo, v. 49, n. 1, p. 5, 2009.

VAZ, J. C. Administração pública e governança eletrônica: possibilidades para a tecnologia da informação. In: **Governo eletrônico: os desafios da participação cidadã**. Fortaleza: Fundação Konrad Adenauer, Série Debates n. 24, dez. 2002.

VILELLA, R. M. **Conteúdo, usabilidade e funcionalidade: três dimensões para avaliação de portais estaduais de Governo Eletrônico na Web**. 263 f. Dissertação (Mestrado) – Curso de Ciência da informação, Universidade de Minas Gerais, Minas Gerais, 2003.

YANG, K. Neoinstitutionalism and E-Government: Beyond Jane Fountain. **Social Science Computer Review**, Flórida, v. 21, n. 4, p. 432-442, winter 2003.

ZANELLA, A.; ONHATE, J. Legislativo municipal: limites e possibilidade da ação parlamentar. In: ANDRADE, J.; PIRES, M. **Gestão, democracia e governabilidade: diálogos a partir de experiências**. Passo Fundo: IMED, 2006.

ZUGMAN, F. **Governo eletrônico: Saiba tudo sobre essa revolução**. São Paulo: Livro Pronto, 2006.